

Reflexions

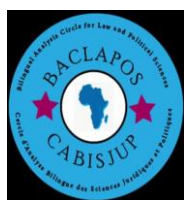
Revue
Africaine
des



Juridiques et
Politiques

REVUE AFRICAINE DES RÉFLEXIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES
AFRICAN JOURNAL OF LAW AND POLITICAL REFLEXIONS
MENSTRUUM LEGEM – RARJP - AJLPR

RARJP, Vol 3 -N°2 – Février 2024



DIRECTION SCIENTIFIQUE

EL HADJ MBODJ

*Agrégé des Facultés de droit, Professeur
Titulaire,
Université Cheikh Anta Diop (UCAD)-
Sénégal*

MFEGUE SHE ODILE

EMMANUELLE epse MBATONGA,
*Maître de conférences,
Université de Yaoundé II – Cameroun*

ERIC DEWEDI

*Agrégé de droit privé,
Doyen honoraire, Université de Parakou –
Bénin*

PIERRE FELIX KANDOLO

*Professeur des Universités,
Avocat au barreau du Haut-Katanga,
Conseil à la CPI et la Cour Africaine des
Droits
de l'Homme et des Peuples (CADHP),
Université de LIKASI - RDC*

MEDOU NGOA FRED JÉRÉMIE

*Maître de Conférences en Science
politique,
Faculté des Sciences Juridiques et
Politiques,
Université de Douala - Cameroun*

YAV JOSEPH KATSHUNG

*Professeur, avocat, consultant,
Université de LUBUMBASHI - RDC*

PIERRE DJONGA

*Maître de Conférences,
Faculté des Sciences Juridiques et
Politiques,
Université de Bertoua – Cameroun*

KACI SI YOUCEF

*Professeur de droit, Université Bouira
chez
Université de Bouira, Université d'Alger-
Algérie*

STEVE THIERY BILOUNGA

*Professeur Titulaire des Universités,
Université d'Ebolowa - Cameroun*

SELMA EL HASSANI SBAI

*Professeur Universitaire (HDR) en droit
privé, FSJES Agdal-Rabat,
Université Mohammed V - Rabat-Maroc*

FRANÇOIS- XAVIER ROUX – DEMARE,

*Professeur,
Université Jean Moulin (Lyon III)
Bayonne, Nouvelle-Aquitaine- France*

HOUNBARA KAOSIRI LEON

*Agrégé des Facultés de Droit,
Maître de Conférences,
Université de Garoua - Cameroun*

DESIRE EBELE ONANA

*Maitre de Conférences à la Faculté des
Sciences Juridiques et Politiques de
l'Université d'Ebolowa - Cameroun*

HABIS AL FAWARA

*Assistant Professor,
Al GHURAIR University,
Université de POITIERS*

MEHDI ZAKERIAN

*Professeur, Faculty of Law and Political
Sciences, Islamic Azad University*

WENDKOUNI JUDICAEEL

DJIGUEMDE,
*Agrégé des Facultés de droit,
Maitre de Conférences,
Université Thomas Sankara, Burkina Faso*

DIKA ELOKAN PIERRE PAUL

*Maître de Conférences en droit public,
Université de Ngaoundéré - Cameroun*

DIRECTION DE REDACTION

Dir.A. Dr. ABOUKAR B. AGLA

REDACTEUR EN CHEF
DOUZANE YADIA,
*Enseignant à la Faculté de Droit de l'Université
de MOUNDOU*

REDACTEURS EN CHEF ADJOINT
Mlle Charlotte ONGUEPSI,
Dr. DOMBA Bienvenu
Dr. Cheick Ibrahim Deguia

SECRETAIRE DE REDACTION
Dr. Elie SAPITODEN,

COORDONNATRICE ADMINISTRATIVE
Dr. Linda DJARSOUMNA,

DEDJINGAR MBAILEDE Alain
Docteur / Ph.D

BAMANGA DAGA GUIDAKRE
Docteur / Ph.D

Fidel NGAYA DAIROU
Docteur /Ph.D

MBACK TINA GEORGES
Docteur /Ph.D

FABILOU,
Docteur /Ph.D

SALEH ABAKAR SALEH
Doctorant

BABBA AYOUBA
Doctorant

Léon LEWA
Docteur / Ph.D

Alfred LEKACHANG LIBENANG
Docteur/Ph.D

SALIF CISSE
Docteur / Ph.D

TAFON AROUNA
Docteur / Ph.D

Josué DIGUERA
Docteur / Ph.D

DIDEGOMI
Docteur / Ph.D

ABDEL NASSER ISSA PAVE
Docteur / Ph.D

Bienvenu TONHOUL
Docteur / Ph.D

BALLA MOUSSA
Docteur / Ph.D

AMADOU BOUBA
Docteur/Ph.D

Justin BLAMBAYAOLA KALNIGA
Doctorant

BOLNDO JOSUE Eric
Docteur / Ph.D

WANGBA JOSEPH JOSEPH
Docteur / Ph.D

DOURYANG RESSONG ELEAZAR
Doctorant

SALAHADDINE OUMAROU
Docteur/Ph.D

ADAM MAHAMAT
Docteur/Ph.D

POLITIQUE DE REDACTION

Les auteurs qui soumettent leurs contributions à la Revue Africaine des Réflexions Juridiques et Politiques doivent se conformer aux directives suivantes :

- Toute proposition d'article doit être rédigée en français ou en anglais, en format Microsoft Word, en police *Times New Roman*, caractère 12, et en interligne 1,5. Elle comportera un résumé en français et en anglais, des mots clés en français et en anglais, une introduction, un développement contenant un plan à deux parties et une conclusion. L'ensemble de la contribution doit tenir sur trente (30) pages au maximum.
- Chaque proposition d'article doit débiter, juste après l'intitulé de la contribution qui doit être en français et en anglais, par une brève notice biographique précisant l'identité du (des) auteur(s) : Noms et prénoms, titre ou grade universitaire ou profession pour les praticiens non universitaires, l'affiliation institutionnelle ;

Les références doivent être présentées en bas de page selon le style suivant :

- Pour les monographies et traités : auteur (initiale du prénom et nom), titre (en italique), lieu et année de publication, page. L'indication additionnelle de la maison d'édition est optionnelle, mais si elle est donnée, elle doit être donnée de façon systématique ;
- Pour les œuvres collectives et livres édités : l'auteur et le titre (entre guillemets) de la contribution à laquelle il est fait référence, les auteurs ou les éditeurs de l'œuvre ou du livre et le titre de l'œuvre ou du livre suivant le mode indiqué pour les monographies ;
- Pour les articles de revue : auteur (initiale du prénom et nom), titre de la contribution (entre guillemets), nom de la revue (en italique), volume (si possible et usuel), année de parution (plus, si besoin en est, numéro ou date du cahier), page ;
- Pour les textes de loi : titre, numéro, date suivant le style le plus détaillé usuel dans le pays de référence et source de publication (à l'exception des textes qui sont généralement connus tels le code civil ou le code de commerce) ;
- Pour les comptes rendus de livre : nom et prénom de l'auteur du livre, titre et éventuellement sous-titre, lieu de publication et maison d'édition, année de parution, nombre de pages.

- Pour un document internet, auteur doit le citer selon le modèle suivant: FILIU (J-P.), « Quand la France cohabitait avec les mercenaires russes du groupe Wagner en Lybie », Chronique internationale, *Le Monde* (en ligne), publiée le 10 avril 2022, consulté le 04 aout 2022 sur www.lemonde.fr
- Pour les thèses et mémoires, il faut indiquer le nom en majuscule et le (s) prénom (s) de l'auteur entre parenthèses, mettre l'intitulé exclusivement en italique, mentionner la nature du travail (mémoire ou thèse), l'université dans laquelle le travail a été soutenu, l'année de soutenance, la ou les page (s) exploité (es).

Les propositions d'articles doivent être soumises par courrier électronique à l'adresse électronique suivante : revuerarjp@gmail.com

SOMMAIRE

- DOCTRINE -

Sciences Juridiques

Lumières sur la petite et moyenne entreprise en Afrique : les spécificités de quelques législateurs.....1

ENOGA Laurent François

Reflections on the Continuous Application of “Foreign Law” in Former West Cameroon.....34

Pierrette ESSAMA-MEKONGO

La problématique de la répression des infractions commises par les entreprises multinationales en droit pénal congolais.....63

BETU KUMESO Jenny

La protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun.....90

ADAM Mahamat

L’exécution des décisions de justice au Cameroun : une mise en œuvre laborieuse ?.....114

ABENI Benjamin Yaou

Analyse critique du traitement du mineur condamné à une peine privative de liberté en droit camerounais.....138

DELI Marcel

Réflexion critique sur la poursuite des atteintes à l’environnement en droit international humanitaire.....173

WADEBE AGNES JULIA

L’autonomie financière des organes de régulation économique en droit camerounais.....204

CHINYERE MINKADA Stella

Les collectifs budgétaires en droit public financier camerounais.....233

MANGA Jérôme Manfred

Science Politique

Domestication of the African Continental Free Area Trade(AfCFTA) among member States: An
Assessment of its implementation in perspectives in Cameroon.....271

ABANG Calistus MVO

La résilience du Sultanat de Goulfey face à la secte Boko Haram : analyse d'une stratégie locale de
sécurité dans l'Extrême-Nord du Cameroun.....289

VAHINDI GABRIEL

- DOCTRINE -

SCIENCES JURIDIQUES

Lumières sur la petite et moyenne entreprise en Afrique : les spécificités de quelques législateurs

Spotlight on small and medium enterprise in Africa: the specificities of some committed legislators

ENOGA Laurent François

Docteur/Ph.D. en Droit Privé de l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

*Enseignant associé à l'Ecole Nationale Supérieur des Postes, des Télécommunications et des TIC
enogalaurent@yahoo.fr*

Résumé : La petite et moyenne entreprise demeure une réalité à travers laquelle l'initiative privée s'exprime en Afrique et les législations nationales ont prévu divers textes pour en assurer l'encadrement. L'examen au pif de divers morceaux choisis des cadres juridiques nationaux nous a semblé particulier pour en cerner les contours définitionnels et leurs implications. Au clair, trente-sept ans après la 72^e session de la Conférence Internationale du Travail, de nombreux législateurs africains ont légiféré sur les micros, petites et moyennes entreprises en abordant les aspects fondamentaux dont entre autre la qualité de PME, qui dispose d'un statut différent de celui de la grande entreprise. Dès lors, au terme de cette lecture profonde et considérant les avancées de l'entrepreneuriat en Afrique, il serait intéressant pour les juristes de se pencher sur le cadre juridique de ce type d'entreprises fortement enracinées dans le secteur informel, dont le potentiel d'emplois et de contribution au produit intérieur brut dans les pays africains est non négligeable.

Mots clés : Lumières, PME, législateurs, spécificités, entreprises.

Abstract : The small and medium enterprise remain a reality through which private initiative is expressed in Africa, and national legislation has provided for various texts to ensure their framework. Therefore, examining various national legal frameworks is critical to identify their definitional contours and implications. Thirty-seven years after the 72nd session of the International Labour Conference, many African legislators have legislated on micro, small and medium-sized enterprises by addressing the fundamentals, including the quality of SMEs, which have a different status from that of large companies. Therefore, at the end of this in-depth reading and considering the advances of entrepreneurship in Africa, it would be interesting for lawyers to look at the legal framework of this type of enterprises with solid roots in the informal sector, whose potential for employment and contribution to the gross domestic product in African countries is significant.

Keywords: Enlightenment, SMEs, legislators, specificities, companies.

Introduction

« *Un espace économique ne peut être pleinement efficace, s'il n'est tramé dans un espace juridique cohérent.* »¹ Cet espace juridique, s'il garantit à tout opérateur économique d'investir dans une catégorie d'entreprises propre au contexte local en tirant profit des avantages institués, il serait alors possible d'envisager un modèle juridique efficace et adapté pour des initiatives économiques de petites dimensions ou de taille intermédiaire, intéressant pour la recherche juridique, et qui sont des vecteurs non négligeables de création d'emplois et de croissance de l'économie². A l'observation, contrairement aux travaux menés en sciences économiques et de gestion qui ont donné une considération particulière à la notion de petite et moyenne entreprise (PME), le droit civil et le droit des affaires quant à eux sont restés familiers à la notion de société. D'ailleurs des définitions bien élaborées sont fournies, tout un droit des sociétés commerciales existe, et, peu d'études juridiques sont consacrées aux petites et moyennes entreprises. Actuellement, il n'existe pas en Afrique un droit des PME dédié, alors même qu'au Canada et en France pour ne citer que ces cas, un tel droit a été envisagé, sur la base des travaux menés par la doctrine³. Quoiqu'il en soit, si la société est constituée par l'effet d'un contrat, l'affectation des apports crée l'entreprise, et suivant certains critères spécifiques, cette dernière rentre dans une catégorie communément appelée PME, dont la finalité est de générer des bénéfices en gérant de manière optimale l'initiative économique dans le respect du cadre juridique.

Fondamentalement, la quasi-totalité des législateurs africains ont élaboré des textes de référence sur les PME mais, il n'existe pas de définition harmonisée et des règles communes de gestion bien qu'à l'aune des années 1950, plusieurs gouvernements se fussent engagés à développer des services et des programmes spécialisés d'assistance divers aux PME sur le fondement des politiques de promotion bien élaborées⁴. En observant cette défaillance, on constate que même le droit OHADA ne s'est pas penché sur une initiative d'uniformisation de cette typologie

¹ TIGGER (P.), *Le droit des Affaires en Afrique, OHADA*, Que sais-je ?, n°3526, 1999, p.13.

² SCHILLER (S.) et PATRIZIO (F.), *Les minoritaires sacrifiés dans les entreprises de taille intermédiaires*, Recueil Dalloz, 2013, p.2862. Parlant de la pertinence de cette catégorie d'entreprises, ces chercheurs ont indiqué que « *Le développement des entreprises de taille intermédiaire (ETI) est vital pour que la France renoue avec la croissance et l'emploi.* »

³ Lire dans ce sens les publications diverses des professeurs BOUCHARD (C.), MARTINEAU (V.), COURET (A.), GERMAIN (M.), ROUSSEL (P.), HEAS (F.).

⁴ NECK (P.), *Le développement des petites entreprises : politiques et programmes*, BIT, Genève, 1990.

d'entreprises⁵ dominante dans l'espace économique africain, et qui regorge de nombreux entrepreneurs avec un potentiel sous-estimé de contribution réelle à la croissance économique des Etats. Dans le cadre de cette contribution, on questionne les contours juridiques de la PME qui lui confèrent cette qualité. Comment les législateurs du Cameroun, du Bénin, de la République Démocratique du Congo, de la Tunisie, du Congo Brazzaville et de Djibouti ont cerné et encadré la notion de PME pour promouvoir son émergence ? *A priori*, si l'on se réfère à l'existence d'un arsenal juridique interne spécifique à la PME, l'hypothèse est que les législateurs africains semblent avoir opté pour une disparité de définitions toutes fondées sur la diversité des contextes économiques, des critères de rattachement catégoriel et de reconnaissance adaptés pour les investissements de petite dimension. Dès lors, en creusant davantage sur le concept de PME, on considère que son encadrement juridique recèle divers intérêts pour l'étude. Au plan économique, en cernant les critères objectifs de classification, la PME stimule l'entrepreneuriat en Afrique en donnant diverses opportunités aux entrepreneurs de se positionner dans le monde des affaires. Au plan social, ce type d'entreprise crée des emplois divers en réduisant de manière non négligeable le chômage tout en conférant un statut d'agents économiques à ses opérateurs. Le lecteur en cernera les critères sociojuridiques et les implications. Du point de vue de la recherche juridique, le législateur communautaire OHADA trouvera matière permettant de capter l'attractivité et l'ancrage des PME en Afrique pour définir un cadre juridique harmonisé, permettant aux promoteurs de mieux organiser leur fonctionnement en tirant profit des avantages de cette catégorie d'entreprise.

De ce qui précède, en recourant à l'approche herméneutique des différents cadres juridiques de ces pays, parallèlement à d'autres non laissés pour compte, un constat évident découle : la PME est une entreprise incontournable d'émergence de l'initiative économique (I) qui est soumise aux règles d'acquisition de la qualité de PME (II).

⁵ La doctrine interroge l'opportunité que devrait saisir le législateur OHADA. Cf. Sylvie BISSALOUÉ, « La start-up en droit OHADA », in Mélanges en l'honneur du Professeur NDIAW Diouf, « *Justice & Intégration* », CREDIJ et ERSUMA, Tomes 2, 2020, p.2.

I- Une incontournable entreprise d'émergence de l'initiative économique

Si les PME naissent à la volonté des promoteurs, elles n'ont pas été envisagées de la même manière par les différents législateurs. Ainsi, les textes juridiques définissant les PME au Cameroun, au Bénin, en République Démocratique du Congo et à Djibouti sont principalement des lois, des règlements et des chartes. Ces différents textes abondants et variés font l'éclairage d'une entreprise hétérogène par des critères de classification (A) et soumise aux règles d'acquisition de la qualité de PME (B). Il est donc intéressant d'envisager tour à tour ces aspects pour mieux cerner la notion de PME telle qu'envisagée par les législateurs africains.

A- Une entreprise hétérogène par ses critères de classification

Malgré la volonté des législateurs africains de donner aux PME une place privilégiée dans l'environnement économique national, il reste certain qu'ils ne sont pas parvenus jusqu'ici à établir une définition consensuelle et même communautaire. Il faut pourtant envisager un tel projet dans la perspective d'érection d'un droit des PME en Afrique. D'ailleurs, la doctrine n'a cessé de relever cette lacune et, qu'importe la diversité des définitions retenues, « *la PME reste la PME*⁶ » dans une perspective large qui intègre la start-up et la net-up. De toute évidence, en parcourant les cadres juridiques de quelques pays africains, l'hétérogénéité des critères quantitatifs (1) et la disparité des critères qualitatifs (2) sont récurrents⁷, tandis que les critères juridiques se font marginaux (3).

1- L'hétérogénéité des critères quantitatifs

Le concept de PME apparaît clairement dans la Loi n°2010/001 du 13 avril 2010 portant promotion des Petites et Moyennes Entreprises au Cameroun, qui a été modifiée par la Loi n°2015/010 du 16 juillet 2015. Au sens de cette dernière XE "législateur" , « XE "loi" est considérée comme PME XE "PME" , toute entreprise, quel que soit son secteur d'activité, qui emploie au plus cent (100) personnes et dont le chiffre d'affaires XE "affaires" annuel hors taxes

⁶ FONGANG (D.), *Capacité de développement des PME dans certains pays subsahariens : Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Sénégal et Togo*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé II, 1993, p.10.

⁷ C'est d'ailleurs l'avis de FONGANG qui estime que les critères quantitatifs sont d'utilisation facile puisqu'ils déterminent les seuils, les valeurs, tandis que les critères qualitatifs qui sont objectifs mettent en exergue les caractéristiques permanentes de la PME.

*n'excède pas trois (03) milliards de francs CFA*⁸». Sur la base du critère XE "critère" quantitatif, l'esprit du législateur XE "législateur" a été de délimiter d'une part, le seuil maximum d'employés qui ne peut excéder 100 personnes, quels que soient leurs catégories socioprofessionnelles⁹ d'affectation, leurs profils ou leurs rémunérations. D'autre part, la limitation du critère quantitatif par le législateur a été appliquée au chiffre d'affaires XE "affaires" plafonné à trois milliards de francs CFA. On note ainsi une réelle augmentation du seuil de ce critère de deux milliards surtout que, le chiffre d'affaires plafonné de la moyenne entreprise sous le texte originel était d'un milliard de francs CFA. Néanmoins, au sens du législateur, aucune précision n'est donnée sur la dimension cumulative ou non des critères de classification des PME, de même que sur la valeur du niveau d'investissement, permettant de considérer la classification dans la catégorie PME.

Au terme des dispositions de l'article 4 de la Loi n°2020-03 du 20 mars 2020 portant promotion et développement des micros, petites et moyennes entreprises en République du Bénin, le législateur retient expressément la notion de MPME pour désigner « *toute personne physique ou morale autonome, productrice de biens et ou/services, de tout secteur d'activités légale, immatriculée au Registre du Commerce et du Crédit mobilier ou des métiers, dont l'effectif ne dépasse pas deux cents (200) employés permanents et le chiffre d'affaires hors taxe annuel n'excède pas deux milliards (2 000 000 000) de FCFA, avec un niveau d'investissement net inférieur ou égal à un milliard (1 000 000 000) de FCFA.* » Il convient de préciser qu'avant ce texte, c'était la charte nationale des PME/PMI du 25 août 2005 qui définissait la PME. Bien que ce

⁸Cf. Article 3. Toutefois, au-delà de cette définition, le législateur a opéré une distinction dans la classification des PME. Ainsi, est considérée très petite entreprise du point de vue quantitatif au sens de l'article 4, celle « *qui emploie au plus cinq (05) personnes et dont le chiffre d'affaires XE "affaires" annuel hors taxes n'excède pas Quinze (15) Millions de Francs CFA* ». A l'article 5, la petite entreprise quant à elle est considérée comme celle « *qui emploie entre six (06) et vingt (20) personnes et dont le chiffre d'affaires XE "affaires" annuel hors taxes est supérieur à quinze (15) millions de francs CFA et n'excède pas deux cent cinquante millions de francs CFA* ». Enfin, à l'article 6, la moyenne entreprise est celle « *qui emploie entre vingt-et-un (21) et Cent (100) personnes et dont le chiffre d'affaires XE "affaires" annuel hors taxes est supérieur à deux cent cinquante (100) millions de francs CFA et n'excède pas trois (03) milliards de francs CFA* ».

⁹ Dans plusieurs PME, on peut regretter que les dirigeants respectent très peu la nomenclature proposée par la classification nationale type, encore plus celle prévue par les conventions collectives sectorielles. Les dirigeants des TPE et des petites entreprises s'érigent indécemment en des hors-la-loi, quand les employés savent à peine leurs droits quant-au classement et reclassement pour bénéficier des avantages auxquels ils ont droit. Cf. Cass. Civ. Soc., n°15-23055, 3 novembre 2016. Lire aussi BODO Ernest (E.), « Le droit du travail par l'exemple », Yaoundé, SOPECAM, 2006, pp.81-83. Par ailleurs, pour de nombreux employés des PME, dénicher un emploi et recevoir sa rétribution est plus important tant qu'elle est régulière et que l'entreprise ne dépose pas le bilan, même si sa classification professionnelle n'est pas respectée.

texte comme la loi de 2020 définit la MPME, du point de vue comparatif, une évolution sur le critère quantitatif a été faite¹⁰. De manière explicite à l'article 8, le législateur béninois a clairement précisé que bien que les critères de classification soient cumulatifs, le chiffre d'affaires demeure prépondérant en cas de difficulté de classification dans l'une des catégories.

Au Congo Démocratique, la notion de PME apparaît pour la première fois clairement à l'article 2 de la Charte des PME XE "PME" et de l'artisanat de 2009 comme toute unité économique dont la propriété revient à une ou plusieurs personnes physiques ou morales, qui réalise des investissements inférieurs ou égaux à 350.000 USD, emploie annuellement et en permanence 01 à 200 personnes et dont le chiffre d'affaires hors taxes est plafonné dans l'intervalle de 01 à 400.000 USD¹¹. Le critère de la valeur des investissements effectués pour les activités de la PME suivant les différentes catégories¹² a été considéré dans la définition comme dans le cas béninois. Il convient toutefois de préciser que du point de vue du législateur fiscal congolais¹³, la micro entreprise est celle « *qui réalise un chiffre d'affaires annuel ne dépassant pas 10.000.000,00*

¹⁰ La micro entreprise avant la Loi 2020 était celle qui employait moins de 05 employés, et dont le chiffre d'affaires XE "affaires" annuel était inférieur ou égal à 5 millions de francs CFA. Aujourd'hui, avec la loi suscitée, la micro entreprise emploie moins de 10 personnes et le chiffre d'affaires annuel hors taxe est inférieur ou égal à 30 millions (article 5). Pour la petite entreprise, on est passé d'un plafond de 49 employés dans la charte nationale des PME/PMI, à un effectif de moins de 50 employés, sans trop de changement. Seulement, le chiffre d'affaires hors taxe annuel qui variait de 5.000.000 à 150.000.000 FCFA dans la charte, est aujourd'hui fixé dans l'intervalle 30.000.000 à 150.000.000 FCFA (article 6). Enfin, concernant la moyenne entreprise, le législateur a accru les effectifs d'employés jadis compris entre 50 et 99 dans la charte, à moins de 200 dans la loi de 2020. Concernant le chiffre d'affaires hors taxe annuel, il est resté constant, variant toujours de 150.000.000 à 2 000 000 000 FCFA dans la charte comme dans la loi de 2020 (article 7).

¹¹ Il faut toutefois noter qu'avant cette charte de 2009, le Décret-loi n°086 du 10 juillet 1998 portant régime fiscal des PME avait déjà indiqué qu'« *il faut entendre par Petites et Moyennes Entreprises toute entreprise, quelle que soit sa forme juridique, qui emploie un personnel de moins de 200 personnes et dont la valeur totale du bilan ne dépasse pas 11.200.000 FC.* ». En conséquence, considérant le préambule de la charte des PME élaboré 11 ans plus tard, on constate en effet que cette définition ainsi que celle de la Loi n° 06/004 du 27 février 2006 portant régime fiscal applicable aux PME en matière d'impôt sur les revenus professionnels et d'impôt sur le chiffre d'affaires à l'intérieur paraissaient non contextuelles, trop générales à tel point que la nécessité d'envisager une définition spécifique et mieux adaptée s'est imposée.

¹² Dans la charte des PME du Congo Démocratique, la distinction est faite sur chaque catégorie de PME (cf. art 3-5). En effet, la micro entreprise est définie quantitativement comme celle qui emploie un effectif compris entre un (1) et cinq (5) employés, et dont le chiffre d'affaires XE "affaires" annuel hors taxes varie de un (1) à 10.000 dollars, pour des investissements mobilisés d'une valeur inférieure ou égale à 10.000 dollars. Concernant la petite entreprise, elle est envisagée comme celle qui emploie un effectif compris entre six (6) et 50 employés, et dont le chiffre d'affaires XE "affaires" annuel hors taxes varie de 10.001 à 50.000 dollars, pour des investissements mobilisés d'une valeur comprise entre 10.001 et 150.000 dollars. Enfin, la moyenne entreprise est celle qui emploie un effectif compris entre 51 et 200 employés, et dont le chiffre d'affaires XE "affaires" annuel hors taxes varie de 50.001 à 400.000 dollars, pour des investissements mobilisés d'une valeur comprise entre 151.001 et 350.000 dollars.

¹³ Conformément aux dispositions de l'article 2 de l'Ordonnance-loi n°13/006 du 23 février 2013 portant régime fiscal applicable aux entreprises de petite taille en matière d'impôt sur les bénéfices et profits.

de Francs Congolais.» Aussi, la petite entreprise quant à elle est celle « *qui réalise un chiffre d'affaires annuel supérieur à 10.000.000,00 de Francs Congolais et inférieur à 80.000.000,00 de Francs Congolais.»* Avec l'avènement de l'Ordonnance-loi n°22/030 du 8 septembre 2022 relative à la promotion de l'entrepreneuriat et des startups, qui s'applique prioritairement désormais, quelques clarifications substantielles au niveau du contenu définitionnel méritent d'être évoquées. Le seuil de la valeur des investissements d'une PME a été plafonné à 600 000 dollars américains. Spécifiquement, le seuil du chiffre d'affaires de la petite entreprise a été relevé en passant de 10 001 à 60 000 dollars américains. Pour la moyenne entreprise, ce seuil se situe désormais entre 60 001 et 600 000 dollars¹⁴.

Pour le cas de la République de Djibouti, la notion de PME qui existe a été effectivement envisagée mais, compte tenu de la spécificité locale, un encadrement particulier est fait sur les très petites entreprises. Ainsi, au sens de l'article 3 du décret 2013-121/PR/MHUE du 10 juin 2013 portant réglementation et qualification des TPE, « *sont classées dans la catégorie très petites entreprises (TPE), les structures disposant d'un chiffre d'affaires inférieur à cinq (5) millions de francs djiboutiens.* » Donc, le principal critère quantitatif retenu est celui du chiffre d'affaires.

En examinant le cas de la Tunisie, la définition non pas de la PME mais de son équivalent a été donnée de manière exhaustive dans la Loi n°2018-20 du 17 avril 2018 relative aux start-ups. En effet, une start-up est à proprement parler une entreprise émergente ou nouvellement en création. Pour le législateur tunisien au sens de l'article 2 de la Loi, la start-up est avant tout une « *société commerciale constituée* » conformément à la loi, et qui a obtenu le label de startup en références aux critères quantitatifs spécifiques (l'existence¹⁵, la propriété du capital social¹⁶, le

¹⁴ Cf. art. 12 (40) de l'Ordonnance-loi suscitée.

¹⁵ Juridiquement constituée depuis huit ans au plus. Ce critère est de loin plus étendu que la plupart des législateurs africains qui plafonnent généralement à cinq ans.

¹⁶ Détenue à plus de 2/3 par des personnes physiques, des sociétés à capital risque, des fonds collectifs de placements à risque, des fonds d'amorçage, des start-ups étrangères et divers organismes d'investissement autorisés.

plafonnement des seuils¹⁷). A partir de cette définition, on est tenté de dire qu'en Tunisie, ne crée pas une startup celui qui veut mais, celui qui peut assumer l'entrepreneuriat de challenges¹⁸.

Au Congo Brazzaville, la PME a été définie par le législateur dans la Loi n°46-2014 du 13 novembre 2014 portant mesures de promotion et de développement de très petites, petites et moyennes entreprises. Du point de vue quantitatif, deux critères sont retenus pour la très petite entreprise en l'occurrence l'effectif du personnel et le chiffre d'affaires. Pour le premier critère, la très petite entreprise se reconnaît par l'emploi maximum de 09 salariés permanents. Pour le deuxième critère, elle réalise un chiffre d'affaires annuel hors taxes de 25 000 000 CFA au maximum¹⁹. Pour la petite entreprise, le législateur a prévu trois critères de définition. Ainsi, il s'agit d'une entreprise dont le capital social minimum à la création est de 1000 000 CFA, ayant un effectif de salariés compris entre 10 et 20 (sous-entendu permanents), et qui réalise un chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieur à 25 000 000 CFA et plafonné à 100 000 000 CFA²⁰. Concernant la moyenne entreprise, elle est constituée avec un capital social de démarrage supérieur à 1 000 000 CFA, qui emploie un effectif permanent de 21 à 100 salariés et réalise un chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieur à 100 000 000 CFA et 2 000 000 000 CFA²¹.

Dans l'ensemble, les définitions de la PME étant textuellement envisagées, les législateurs africains ont indiqué, suivant les spécificités tantôt des critères quantitatifs cumulatifs, tantôt sont

¹⁷ Soit 100 salariés maximum, le total de bilan ne dépassant pas 15 millions de dinars et un chiffre d'affaires annuel plafonné à 15 millions de dinars. Cf. art.3 du Décret gouvernemental n°2018-840 du 11 octobre 2018 fixant les conditions des procédures et des délais d'octroi et de retrait du label startup et du bénéfice des encouragements et des avantages au titre des startups et de l'organisation des prérogatives de fonctionnement du comité de labélisation.

¹⁸ Comparativement au législateur sénégalais dans sa Loi n°2020-01 relative à la création et à la promotion de la startup, ce dernier apporte des éléments supplémentaires à l'innovation recherchée par la startup qui sont « la créativité », « l'agilité » et la « disruption » tout en fixant le seuil minimum du capital social détenu par des nationaux ou des résidents, ou des personnes morales établies au Sénégal à 1/3. C'est dire qu'en réalité, pour être startup au Sénégal, il faut de manière significative intégrer l'innovation de rupture, autrement dit, le promoteur de la startup doit apporter de la nouveauté afin de rompre avec les anciennes méthodes de consommation, d'offre et de distribution par exemple. La startup doit radicalement faire différemment. Cf. articles 1, 2, 3 de la Loi. Néanmoins en dépit des contextes, lorsqu'on envisage l'innovation, il faut prendre en considération le fait que « *L'environnement culturel, notamment, a un impact sur la production d'idées créatives et, finalement, sur la capacité des entreprises à développer dans le temps des avantages concurrentiels.* » Cf. Todd LUBART et al., « Les moteurs de l'innovation », *Revue économique et sociale*, bull. SEES, n°70, 2012, p.11.

¹⁹ Art.2.

²⁰ Art.3.

²¹ Art.4.

restés muets²². En termes d'opérationnalisation de ces définitions dans l'hypothèse de non indication du caractère cumulatif des critères quantitatifs, la tendance l'emporterait sur la définition de l'administration fiscale privilégiant très souvent les seuils du chiffre d'affaires et du total du bilan annuel pour le rattachement catégoriel or, cela n'arrangerait pas les entrepreneurs qui ne rempliraient pas *mutatis mutandis* tous les critères d'effectif du personnel, de seuil des investissements et du chiffre d'affaires. En cas de contentieux sur le rattachement à la catégorie de PME, quelle serait donc la position du juge ? Privilégiera-t-il une interprétation raisonnable de la loi ou bien le législateur interviendra-t-il pour parfaire la loi au moyen d'une révision ?²³ A notre avis, le juge recourant à son intime conviction devra raisonnablement tenir compte de l'argument logique des critères quantitatifs de rattachement qui doivent être cumulatifs. Pour cette raison le législateur imprécis devrait réviser en complétant les insuffisances définitionnelles de la Loi des PME tout en plafonnant les seuils quantitatifs à des niveaux satisfaisants la vie des entreprises²⁴.

Logiquement, démarrer une start-up nécessite un minimum d'investissements suivant l'orientation du business plan entrepreneurial. Ces investissements permettent d'effectuer les préalables des phases de prédémarrage et de démarrage afin d'installer l'entreprise suivant sa taille. De ce fait, les législateurs camerounais, djiboutien et congolais de Brazzaville ne sauraient négliger le critère de la valeur des investissements qui est antérieur au chiffre d'affaires catégoriel plafonné. C'est l'envergure des investissements effectués qui donne une idée de la taille de la PME et donc, des apports effectivement mobilisés pour le choix de la forme juridique au moment de l'accomplissement des formalités administratives de création. D'ailleurs, le chiffre d'affaires *a posteriori* réalisé n'est que la conséquence des investissements valorisés dans le cadre de l'exploitation de l'entreprise. Dès lors, sans valeur des investissements, la PME ne saurait exister et par voie de conséquence, le chiffre d'affaires obtenu. Aussi, en raison du chiffre d'affaires et de l'effectif du personnel employé, il est facile d'analyser la performance économique et sociale et

²² Conscient de la nécessité d'intégrer les exigences du droit communautaire OHADA, le législateur sénégalais de 2020 a intégré l'entrepreneur dans la catégorie de PME, lequel est défini comme « *un entrepreneur individuel, personne physique qui, sur simple déclaration prévue dans l'Acte uniforme révisé sur le droit commercial de l'OHADA, exerce une activité professionnelle civile, commerciale, artisanale ou agricole* » (art.3). C'est désormais le cas dans la législation du Congo Démocratique.

²³ Jean ESCHYLLE (F.), « La capacité commerciale du mineur émancipé », *RTD Com.*, 2013, p.203.

²⁴ Delphine CARAMALLI, « Droit des entreprises en difficulté : quelques suggestions d'amélioration », *Recueil Dalloz*, 2013, p.2417.

situer les niveaux de croissance ou de décroissance quantitative pour se prononcer sur la mutation ou la stagnation vers une catégorie donnée de PME. De ce considérant, au-delà de ces critères quantitatifs, des critères qualitatifs de définition de la PME mériteraient d'être examinés.

2- La disparité des critères qualitatifs

Pour chaque critère de rattachement²⁵ de la PME à une catégorie, mention est faite en plus des seuils requis, des critères qualitatifs. Il faut considérer par cette expression, l'adjonction de certains qualificatifs particuliers, utilisés pour décrire la manière dont sont utilisées les ressources affectées ou mobilisées par la PME. Pour FONGANG (D.), l'intérêt des critères qualitatifs est qu'ils permettent de considérer la PME dans une approche dynamique, valable partout, en décrivant le « comment », ce qui devrait prendre en compte le mode de gestion institué. Ainsi, en examinant les différentes définitions de la notion de PME proposées par quelques législateurs suscités, il coule de source l'usage de certains adjectifs comme « *immatriculée* », « *autonome*²⁶ », « *permanent*²⁷ » ou des locutions adverbiales « *à plein-temps* », « *en permanence* », de même que les qualificatifs « *régulière*²⁸ ou *allégée* », « *concentrée*²⁹ ou *spécialisée*³⁰ », « *à fort potentiel de croissance économique* »³¹, « *à forte dimension innovante* »³². Ces critères qualitatifs qui ont l'avantage de

²⁵ Notamment, le chiffre d'affaires XE "affaires" , l'effectif du personnel utilisé, la tenue d'une comptabilité XE "comptabilité" spécifique suivant le système comptable d'assujettissement. Cf. Laurent ENOGA, « Regard sur les textes portant promotion des Petites et Moyennes Entreprises au Cameroun », RDAA, IDEF, 2018, p.5.

²⁶ Le législateur béninois indique à l'article 4 la loi de promotion et développement des MPME de 2020 que « *Les MPME sont entièrement autonomes* », c'est-à-dire qu'elles s'administrent elles-mêmes puisque ne dépendant de personnes d'autres que leurs promoteurs.

²⁷ Le qualificatif « *employés permanents* » est retenu pour décrire l'effectif au Bénin (cf. art.3 de la charte, art. 6, 7 de la loi de 2022), en R.D.C. (art.2 de la charte), au Cameroun, l'article 2 de la loi évoque le qualificatif « d'emplois permanents ». C'est le même qualificatif retenu au Congo Brazzaville (articles 2 et 4).

²⁸ C'est le cas de la tenue « *d'une comptabilité régulière* » comme énoncée dans la charte du Bénin (art.3). Toutefois, la micro entreprise doit avoir une « *comptabilité très allégée* » (art.4) tandis que pour les petites, moyennes entreprises et industries, on retient la « *comptabilité conforme au système national* » et « *compatible avec les dispositions de l'OHADA* » (art.5 et 6 de la charte).

²⁹ Ce critère évoqué dans la charte des PME de R.D.C. envisage le « *mode de gestion concentrée* » pour les micros et petites entreprises (art.3, 4), « *mode de gestion plus ou moins ouvert à la décentralisation* » pour la moyenne entreprise (art.5). Toutefois, à l'art.12 al.38 de l'Ordonnance-loi, c'est le mode de gestion décentralisée qui est retenu.

³⁰ C'est la qualité de la gestion retenue pour la moyenne entreprise et industrie dans la charte des PME du Bénin (art.6).

³¹ Evoquée par le législateur tunisien, l'idée de « *fort potentiel de croissance économique* » de la startup vise nécessairement sa démarcation. Elle est appelée à contribuer très rapidement par sa capacité à s'ancrer dans des créneaux porteurs dont la valeur ajoutée est considérable. Cela permettrait de recycler efficacement les ressources pour générer par effet levier plus de productivité et de rentabilité à des fins de développement économique de l'entreprise (art.2 de la Loi de 2018).

³² Par ce critère lié au modèle économique, on y voit une incitation à la compétitivité et à l'originalité que doivent rechercher les entrepreneurs tunisiens ambitieux dans leurs modèles économiques (art.2 de la Loi de 2018). L'innovation ici peut être envisagée comme un processus dynamique de création d'un produit par l'enchaînement de

fournir une description pertinente, des indicateurs constants³³ offrent à la PME une définition plus objective et dynamique.

3- La marginalisation des critères juridiques

Les critères juridiques de définition de la PME se rattachent à la forme juridique³⁴, à la licéité de l'objet social³⁵, à l'existence légale et au lieu d'établissement. C'est d'ailleurs en raison de la forme juridique que les promoteurs peuvent se fonder sur les types de sociétés existantes pour choisir le mode de gestion de l'entreprise³⁶, de répartition des investissements, de partage des bénéfices qui résulteront de l'exploitation de l'entreprise, ainsi que de l'assujettissement à un régime fiscal d'imposition, d'accomplissement ou non des formalités de publicité pour les tiers dans le journal d'annonces légales. En réalité, le critère d'existence légale permet de considérer et de distinguer les entreprises formelles de celles qui ne le sont pas. Le critère de la licéité de l'objet permet de cadrer la conformité des activités à exercer, en leur reconnaissant le caractère de ce qui est permis, autorisé par opposition à ce qui ne peut être admis parce que contraire aux textes en vigueur, à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Du point de vue du lieu d'établissement, ce critère permet de rattacher juridiquement l'exercice des activités de l'entreprise à une circonscription

la recherche, le développement et la commercialisation, elle est ouverte par des technologies de l'information pour assurer la « rencontre entre une idée et un marché. » Cf. JOST (V.) et RIVIER (J-J.), « Compétitivité, innovation et information », *Revue économique et sociale*, bull. SEES, n°50, 1992, p.187.

³³ ENOGA Laurent (F.), *Contribution à l'amélioration du cadre juridique de promotion des PME au Cameroun*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé II, 2021, p.141.

³⁴ Comprise ici au sens du Droit général comme « la manifestation extérieure de la volonté » des promoteurs de l'entreprise, de réaliser l'acte juridique particulier d'association ou non, en vue de la création d'une société. Cf. *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 27^e édition, 2019-2020, p.508.

³⁵ Défini en droit civil et droit des affaires comme l'ensemble des « activités qu'une société se propose d'exercer ». *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 27^e édition, 2019-2020, p.732.

³⁶ C'est d'ailleurs pour cette raison, qu'estimant que la forme juridique est sans importance dans la définition de la PME, MEBADA Grégoire n'y voit pas d'intérêt majeur de considérer ce critère. Pour lui en réalité, ce critère faisant référence au mode de décision de gestion, permet de reconnaître et de dénombrer les SARL, les SA et les établissements qui étaient jusqu'au début des années 1990, les principales formes juridiques qui organisaient le mode de gestion des entreprises créées par leurs propriétaires. Cf. *La problématique de la PME dans les pays en développement : une approche par l'économie industrielle*, Thèse de Doctorat, Université de CAEN, UFR des Sciences Economique et de Gestion, 1991, p.12. Néanmoins, d'après TOURE Lalla (A.), il faut considérer que la SARL est « la structure par excellence des petites et moyennes entreprises » car elle permet entre autre de faciliter « l'entrée de nouveaux investisseurs dans le but de redynamiser le développement des activités économiques », en assurant « la prise en compte des intérêts patrimoniaux ou familiaux de ses associés dirigeants ». Cf. *L'entrepreneuriat en droit OHADA : Analyse comparative à la lumière du système français*, Thèse de Doctorat, Université de Perpignan Cia Domitia, 2019, p.60.

administrative en l'affectant administrativement aux organismes et institutions avec lesquelles les gestionnaires de l'entreprise doivent accomplir les formalités utiles³⁷.

D'un point de vue psychologique, les deux derniers critères ont l'avantage d'encadrer l'initiative économique en orientant le promoteur vers la formalisation, c'est-à-dire l'accomplissement des formalités administratives de création utiles pour la conformité au cadre juridique, ainsi que le choix des activités qui sont du ressort de ce qui est autorisé et permis par la réglementation. En examinant les différentes définitions formulées par les textes juridiques étudiés, on peut regretter une faible prise en compte manifeste des critères juridiques dans les définitions données de la notion de PME, même si par la suite, les dispositions textuelles font référence aux critères juridiques marginalement considérés, au détriment des critères quantitatifs et qualitatifs.

Finalement, en considérant les trois critères quantitatifs, qualitatifs et juridiques, il nous semble possible d'envisager la PME dans une considération évolutive à la fois économique-normative et contextuelle. Ce triptyque permettrait de définir la PME quel que soit le pays³⁸ dans lequel elle est créée et évolue, comme une unité de production formelle, installée et autonome, qui participe au développement économique par l'utilisation des ressources permanentes, en garantissant aux principaux promoteurs des bénéfices du fait de son exploitation. Partant de cette définition générale, et tenant compte des catégories permettant de classer les PME suivant leurs dimensions, on pourrait ainsi considérer spécifiquement pour chaque catégorie, les différents critères de définition et de manière cumulative. D'ailleurs, c'est de la définition de la PME que découle sous réserve des conditions particulières, l'acquisition de la qualité même de PME qui n'est pas attribuée *ex nihilo*.

³⁷ C'est le cas aux niveaux social, fiscal et environnemental par exemple, pour les formalités de déclaration des impôts et des taxes, de déclaration du personnel employé, de demande des licences, d'agrèments, de permis d'exploitation, etc.

³⁸ Sur ce point concernant spécifiquement la législation camerounaise, au niveau des critères quantitatifs, le législateur XE "législateur" devrait apporter quelques précisions. En effet, au niveau du critère XE "critère" effectif du personnel employé pour chaque catégorie de PME, les adjectifs « permanent » et « affilié » doivent être ajoutés. Ces précisions auront pour effet de garantir une constance et une stabilité minimum des emplois de la catégorie d'une part, et d'exiger l'affiliation immédiate du personnel recruté à la CNPS d'autre part. Plusieurs promoteurs XE "promoteurs" de TPE comme on l'a souligné antérieurement, se déroberaient généralement à l'obligation de déclaration des salariés à la CNPS.

B- Une entreprise soumise aux règles d'acquisition de la qualité de PME

En plus de l'hétérogénéité de leurs activités, les PME ont des statuts juridiques diversifiés³⁹. Par statut juridique, il faut entendre la qualité de PME. Même si la qualité de PME n'a pas explicitement été définie dans les dispositions des textes étudiés, on peut la définir comme l'aptitude d'une entreprise créée à exercer comme PME du fait de la reconnaissance par l'organisme attributaire de sa qualité de PME. Cette qualité est donc reconnue sur la base des critères de classification, et l'entreprise est admise dans une catégorie soit de très petite ou de micro, de petite et de moyenne entreprise. Elle acquiert pour ainsi dire le statut de PME. Qu'il s'agisse du cas du Bénin, du Cameroun, des deux Congo, de Djibouti et de la Tunisie, il s'avère utile d'examiner la procédure d'acquisition (1) et les avantages liés à la qualité de PME (2). Pour assurer l'efficacité de ces règles, il faut renforcer l'action du législateur (3).

1- La procédure d'acquisition de la qualité de PME

Pour qu'une PME XE "PME" existe sur le plan juridique XE "juridique", il est important que le législateur XE "législateur" définisse clairement les conditions légales d'existence qui lui donnent la qualité de PME en fonction des critères de classification connus. Parfois comme c'est le cas spécifiquement de la Tunisie et du Sénégal la qualité de PME se rattache au label de start-up. Dans les cadres juridiques du Cameroun⁴⁰, du Bénin⁴¹, des deux Congo, de la Tunisie et de Djibouti⁴², la qualité de PME s'obtient au terme d'un processus à la fois documentaire et d'un examen minutieux. Une fois l'entreprise créée, le promoteur doit formuler expressément une demande à l'autorité compétente⁴³. Au terme du processus d'examen des conditions de

³⁹ Pierre GOETSCHIN, « Quel avenir pour les PME ? », *Revue économique et sociale, bull. SEES*, n°50, 1992, p.135.

⁴⁰ Pour le cas du Cameroun, dans la loi n°2010/001 ou de celle modifiée du 16 juillet 2015, la reconnaissance de la qualité de PME XE "PME" n'y est aucunement indiquée. Par substitution, le législateur XE "législateur" évoque simplement l'expression « *PME réputée créée* » pour signifier la PME qui s'est conformée aux conditions légales d'existence et aux formalités XE "formalités" administratives. Cf. ENOGA Laurent (F.), Thèse *ibid.*, p.145. Sur ce point, le législateur marocain considère qu'une entreprise est nouvellement créée lorsqu'elle a moins de deux ans d'existence (art.1 de la Loi n°53-00 formant charte de la PME).

⁴¹ La charte des PME indique que la qualité de PME renouvelable, est d'ailleurs octroyée pour une durée de 05 ans sur la base des éléments justificatifs (art.8).

⁴² De manière spécifique, la réglementation parle ici de qualification, c'est-à-dire « *la capacité de l'entreprise à exécuter avec ses propres moyens, tant humains que matériels et techniques, les travaux de la nature envisagée* ». Cf. art. 03 du décret n°2013-121/PR/MHUE du 10 juin 2013.

⁴³ Le Ministre en charge des PME (article 10 de la loi 2020 du Bénin), le responsable de l'Office de promotion des PME congolaises (OPEC) pour le Congo Démocratique dans un délai de 30 jours (art.12 de la charte des PME).

classification sur le fond, une attestation d'identification⁴⁴ est délivrée, identifiant et répertoriant matériellement l'entreprise dans une catégorie spécifique. Dès lors, en exerçant ses activités, un promoteur peut solliciter le changement de catégorie si la PME remplit les conditions d'admission à la catégorie supérieure ou inférieure. A la lecture croisée des dispositions des textes juridiques, la qualité de PME peut être perdue en cas de fraude avérée, de non-respect des engagements souscrits, à l'expiration du délai pour lequel l'attestation de qualité a été octroyée, demande expresse du promoteur, liquidation de la PME et condamnation prononcée par les juridictions concernées⁴⁵. Une fois cette qualité perdue, la PME ne peut plus prétendre aux avantages prévus.

Dans le cas tunisien, la procédure de labélisation⁴⁶ est déclenchée après dépôt d'une demande électronique initiée par le promoteur de l'entreprise créée au niveau du portail électronique des start-ups, en joignant la liste des pièces exigées⁴⁷. Sur la base de la définition de la start-up, les critères déterminants et pertinents de l'analyse du dossier portent effectivement sur la conformité du dossier et la présentation des preuves à la fois des facteurs d'innovation et de différenciation, la concrétisation du fort potentiel économique, les brevets, prix ou récompenses obtenus et l'expérience, les qualifications scientifiques et techniques du staff en charge de la gestion du projet d'entreprise. Deux options sont envisagées dans l'instruction du dossier, soit le

⁴⁴ Depuis 2009, il existe une carte de PME en R.D.C admise par arrêté n°009 du 29 octobre 2009 instituant une carte de reconnaissance de la qualité de PME congolaises. Cette carte valable pour cinq ans renouvelables est obtenue moyennant le paiement des frais administratifs exigés par l'OPEC. A Djibouti, il s'agit du certificat de qualification professionnel qui confère des avantages particuliers aux TPE légalement constituées et exerçant en situation régulière dans les secteurs ciblés (art.4 du décret *op.cit.*).

⁴⁵ Au Sénégal, le législateur de 2020 a prévu une modalité supplémentaire en énonçant que « *toute PME dont plus de 25% du capital est directement détenue par une entreprise privée ou publique perd cette qualité au sens de la présente loi, à l'exception des sociétés de capital-risque et des investisseurs institutionnels.*» Art.3 de la Loi d'orientation n°2020-02 du 07 janvier 2020 relative aux Petites et Moyennes Entreprises.

⁴⁶ Cf. articles 4 et 5 du décret suscité. Pour le cas sénégalais, le législateur a aussi prévu l'accomplissement de la procédure d'enregistrement par la plateforme en ligne (art.5 loi de 2020). Matériellement, le processus d'enregistrement dans la base de données (art.20 du décret) débute par une demande en ligne adressée à la Commission d'Evaluation, d'Appui et de Coordination suivant les critères d'admission. Positivement, si la Commission juge recevable la demande, l'enregistrement effectuée est valable pour 04 ans au sens de l'article 22 du décret, et la startup est affectée près une structure d'accompagnement agréée. Le décret qui n'a malheureusement pas indiqué les délais d'examen de la demande d'enregistrement a clarifié les moyens de recours en cas de rejet. Le processus de labellisation aboutissant à l'octroi du label SenStartUp valable pour 05 ans renouvelable une fois (art.26), suit la même démarche (art.24). Cf. Décret n°2021-1772 du 28 décembre 2021 portant application de la loi n°2020-01 du 06 janvier 2020 relative à la création et à la promotion de la start-up au Sénégal.

⁴⁷ Se reporter à l'article 4 du décret suscité.

comité de labélisation instruit le dossier jusqu'à son terme, soit le Ministre se saisit de la demande⁴⁸. Après audition du candidat, le comité dispose d'un délai de 30 jours pour décider car, passé le délai de 60 jours, le Ministre en charge de l'économie numérique doit prendre une décision favorable. Les standards de ces exigences nous semblent non pas discriminatoires mais fortement compétitifs, pour donner l'opportunité aux entrepreneurs de challenge de s'engager en bénéficiant de l'accompagnement de l'État. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'au terme du suivi-contrôle documenté de la start-up labélisée, les niveaux de performance réglementaire attendue sont assez explicites au regard des indicateurs. En effet, à la troisième année, l'effectif des salariés doit être égal ou supérieur à 10 avec un chiffre d'affaires ou un total du bilan annuel égal ou supérieur à 300 000 dinars. A la cinquième année, la start-up doit compter au moins 30 salariés dans ses effectifs et son chiffre d'affaires ou total du bilan annuel doit se situer au moins à 1 000 000 de dinars⁴⁹.

Au terme de ces procédures d'admission au statut soit de PME, soit de start-up, on peut se questionner si elles offrent une passerelle aux entrepreneurs informels. Que leur faut-il pour s'y conformer ? A la première question, notre avis est affirmatif et à la deuxième, les entrepreneurs africains de l'informel doivent faire preuve de curiosité, de volonté et de recherche de l'information. En captant l'information, tout en s'approchant des incubateurs, il leur faut saisir l'occasion de réaliser la mutation de secteur qui s'offre par ce statut juridique, tout en intégrant suivant les critères de qualification, les spécificités du cadre réglementaire. Cette démarche est vitale, surtout que la qualité reçue ouvre droit à divers avantages du régime de PME.

2- Les avantages liés à la qualité de PME

Il est acquis dans la quasi-totalité des législations des pays étudiés, qu'une fois la qualité de PME acquise, certains avantages⁵⁰ en termes de mesures de soutien et d'aides sont octroyés par voie de conséquence aux entreprises par l'État, en fonction de la catégorie sociale de rattachement. L'effectivité de l'accès à ces avantages tient à la large diffusion des textes et à l'appropriation par

⁴⁸ Cette possibilité fait suite à l'expiration d'un délai de 60 jrs sans réponse du comité ou à défaut, après constatation que le demandeur a effectivement levé des fonds d'amorçage auprès des investisseurs de capital-risque reconnus (art.7 du décret). Le délai en l'espèce est de 03 jrs.

⁴⁹ Voir art.9 du décret suscit.

⁵⁰ Au sens ici de « *ce qui est utile, profitable* » en terme de « *Gain financier* », de « *ce que rapporte une activité économique, en plus du salaire du travail* ». Cf. *Dictionnaire de Français*, Le Robert, 2018, pp.34, 359.

les entrepreneurs des dispositions légales y afférentes⁵¹. L'octroi de tels avantages permet aux PME d'entreprendre efficacement en développant des relations commerciales et divers partenariats bénéfiques pour assurer la réalisation de leurs stratégies et plans d'investissement. Par ailleurs, en cas de concurrence déloyale et de découverte par des partenaires de l'absence de tels avantages octroyés à la PME dans un agrément spécifique ou un document d'exemption, cette dernière serait susceptible de contentieux judiciaires consécutifs à une rupture brutale de relations commerciales⁵² par intervention du Ministère en charge des PME. Même si cela ne se fait pas de manière systématique en pratique, il s'agit entre autres :

- De l'accès aux informations institutionnelles sur les mesures de soutien aux PME ;
- De l'accès aux incitations fiscales à la création et au développement de la PME ;
- De la mise à niveau en termes de renforcement des capacités techniques et la formation ;
- De l'encadrement au sein des structures d'accompagnement (incubateurs, pépinières d'entreprises, chambre de commerce, etc.) et de financement ;
- Des facilités de partenariat pour les prestations de services en termes de sous-traitance, co-traitance des marchés, accès aux marchés publics, protection contre les retards de paiement, traitement préférentiel ;
- Des subventions étatiques d'aide à l'emploi en termes de recrutement de chômeurs qualifiés, de l'abattement des charges patronales sur les contrats des travailleurs recrutés, de subvention à la contribution aux charges patronales pour l'emploi des employés à besoins spéciaux ou de faible qualification professionnelle. Ces subventions sont aussi octroyées aux PME étant installées dans des zones défavorisées.

Pour le cas tunisien, du point de vu législatif⁵³, il est admis la possibilité de bénéficier des encouragements et des incitations sur une durée plafond de huit ans à compter de la constitution de la start-up. Il s'agit entre autre :

⁵¹ Le législateur sénégalais l'a souligné dans l'exposé des motifs de la Loi des PME de 2020 en évoquant « *les difficultés d'application et d'appropriation par les acteurs* ».

⁵² Anne MARTIN (C.), « Rupture brutale : le caractère « privilégié » de la relation commerciale n'aggrave ni la brutalité de la rupture ni le préjudice subi par sa victime », *Recueil Dalloz*, 2013, p.1943.

⁵³ Art.3 (5) de la loi de 2018.

- Du congé pour création (droit réservé aux fonctionnaires, aux salariés du privé, aux fondateurs-actionnaires)⁵⁴ ;
- Du versement par l'Agence Nationale de l'Emploi et du travail indépendant d'une bourse de la start-up aux bénéficiaires du congé et aux non-salariés y compris les diplômés éligibles⁵⁵ ;
- Prise en charge des contributions patronales et salariales par le Fonds national de l'emploi⁵⁶ ou par le Ministère chargé de l'économie numérique⁵⁷ ;
- Déduction de l'impôt sur les sociétés⁵⁸ et exonération de l'impôt sur la plus-value⁵⁹ ;
- Ouvrir un compte spécial en devises auprès des intermédiaires agréés et gérer librement les avoirs y domiciliés pour le développement de l'entreprise⁶⁰ ;
- Bénéficiaire de l'assistance du Fonds de garantie pour les start-ups pour couvrir les participations des sociétés d'investissement de capital risque⁶¹.

Au Congo Brazzaville, il est admis le bénéfice des mesures de garantie institutionnelles. A titre comparatif, il nous semble loisible d'évoquer les avancées effectuées par le législateur du Congo Brazzaville au regard de la Loi n°23-2019 du 5 juillet 2019 portant création du fonds d'impulsion, de garantie et d'accompagnement des très petites, petites et moyennes entreprises et de l'artisanat (FIGA). Parce qu'une telle initiative revêtait une pertinence et une grande portée en fonction de l'intérêt pour les PME, l'autorité réglementaire a, cinq mois après, décrété l'approbation des statuts du FIGA⁶² dont la durée est illimitée (art.4 du décret). Si le législateur a retenu le substantif « impulsion », c'est qu'en effet les PME étant vulnérable dans les cycles création et développement, il fallait dès lors envisager un mécanisme permettant de pousser, d'inciter à l'émergence et à la croissance pour une meilleure stabilisation des initiatives entrepreneuriales. La solution du FIGA a donc été retenue au profit des entrepreneurs de petites et

⁵⁴ Bien que l'employeur ne puisse s'opposer à cette démarche, il doit néanmoins donner son accord formel par écrit (art.8 de la loi).

⁵⁵ Se référer à l'article 18 du décret de 2018.

⁵⁶ Art.10 de la Loi de 2018 et art. 19 du décret suscité.

⁵⁷ Art.20 du décret suscité.

⁵⁸ Art.13 de la Loi suscitée.

⁵⁹ Art.14 de la Loi.

⁶⁰ Art.17 suscité.

⁶¹ Art.18 de la Loi.

⁶² Décret n°2019-436 du 30 décembre 2019 portant approbation des statuts du Fonds d'impulsion, de garantie et d'accompagnement des très petites, petites et moyennes entreprises et de l'artisanat.

moyennes dimensions. Des dispositions combinées des articles 3 et 4, le FIGA placé sous tutelle du Ministère en charge des PME bénéficie de diverses ressources provenant des dons, des legs, des partenaires, des subventions étatiques et du produit de ses prestations. A ce titre, il intervient en amont et en aval dans l'accompagnement des PME à l'accès aux services financiers et non financiers. L'amont de l'accompagnement du FIGA consiste en l'assistance dans le montage des dossiers financiers (plan d'affaires)⁶³, la garantie des crédits d'investissement près les organismes de financement des PME (banques et micro-finances), la négociation des partenariats avec les organismes œuvrant dans les champs de la création⁶⁴ et du développement des PME. L'aval de l'accompagnement est centré sur le financement des initiatives visant les dirigeants et les créateurs des PME au moyen du financement des programmes de renforcement des capacités et des ateliers artisanaux. Il est donc question à ce niveau d'assurer la mise à disposition des divers appuis financiers et des garanties, assure le suivi-contrôle des bénéficiaires de l'accompagnement. Conformément aux dispositions de l'article 30 des statuts, c'est le Fonds qui procède au choix des prestataires de services et des fournisseurs des biens. Cette démarche est intéressante pour éviter les sélections arbitraires ou même dictées par les considérations des structures d'incubation ou d'autres partenaires intéressés pratiquant des prix contraires à ceux de la mercuriale. Cet appui en aval permet donc de maintenir un niveau d'efficacité dans la gestion en vue d'assurer une meilleure performance dans l'exploitation de la PME afin de stabiliser les emplois, les investissements, d'apurer les crédits et de dynamiser l'activité. Toutefois, à la lecture de ces textes, il reste qu'en tant qu'organisme de garantie du financement, ni le législateur congolais, ni l'autorité réglementaire n'ont envisagé les seuils ou les plafonds de garantie du financement des PME. Qu'advierait-il en cas de défaillance des entreprises ? Jusqu'à quel montant le Fonds s'engage-t-il à rembourser le crédit et dans quel délai ? Les réponses à ces questions permettraient de conforter la volonté des organismes financiers d'appuyer les PME tout en appréciant les moyens de protection proposés par le mécanisme du FIGA.

⁶³ Mais qu'en est-il des *memoranda* d'informations et des autres éléments exigés par les bailleurs de fonds dans les dossiers de financements ?

⁶⁴ En plus des incubateurs, on peut identifier entre autre l'Agence congolaise pour la création des entreprises. Voir dans ce sens la Loi n°16-2017 du 30 mars 2017 qui entérinait les dispositions de l'art 10 de la Loi n°46-2014 du novembre 2014 portant mesures de promotion et de développement des très petites, petites et moyennes entreprises.

Au demeurant, quand on observe l'enclavage des PME dans le secteur informel qui dépasse pour la plupart des cas les taux de 90% en Afrique, on est tenté de croire que l'octroi des avantages inhérents à la qualité de PME qui leur permettrait de se développer en termes d'augmentation des biens, d'amélioration de la situation économique, du niveau d'investissement, de création d'emplois et de contribution significative à la croissance économique des Etats n'est pas assuré. Si tel était le cas, pourquoi des entrepreneurs s'entêteraient-ils à demeurer dans l'informel alors que du point de vue de l'attractivité, les avantages concédés par l'admission au statut des PME sont fort intéressants ? *In fine*, pour bénéficier de ces avantages, les gestionnaires de la PME reconnue *es qualite* doivent respecter l'étendue de leurs obligations légales, auquel cas, l'entreprise perd tous ces avantages.

3- Le renforcement de l'action du législateur

Dans une lecture comparative, l'efficacité théorique du dispositif juridique dans les pays africains ayant légiféré sur la qualité des PME tient à la prise en compte de deux aspects fondamentaux qui permettent de renforcer l'action du législateur. Premièrement, la mise en œuvre de la qualité des PME peut être facilitée quand il y a adoption d'instruments d'impulsion comme la charte des PME et une politique de promotion des PME. Une charte des PME est techniquement un document qui apporte des précisions sur les obligations et les droits reconnus aux différentes parties prenantes au processus entrepreneurial. Fondamentalement, il s'agit d'un document-cadre qui met en avant les engagements incombant aussi bien aux PME qu'aux différents acteurs de la promotion, pour en faciliter la mise en œuvre de leurs droits et devoirs. En réalité, l'élaboration d'une "Charte des PME" adaptée est un acte d'une très grande portée pour la "promotion" des initiatives entrepreneuriales dans un pays. Au centre des enjeux les plus pertinents, il faut noter qu'il s'agit de garantir la consécration du statut de la PME d'une part et, de garantir le respect des engagements à long terme des acteurs d'autre part. Au-delà de cette reconnaissance, l'Etat s'engage aux côtés des différentes parties prenantes à s'impliquer de manière partenariale pour rendre effectives les "dispositions" des lois "loi" de promotion des PME et des start-ups, ainsi qu'à veiller à ce que chaque acteur intervenant dans le processus respecte ses engagements tels que définis dans l'arsenal juridique "juridique". Concernant les politiques de promotion des PME, elles s'apparentent à un ensemble de lignes d'action que les pouvoirs publics décident de suivre dans le cadre "cadre" de la

promotion des PME, pour atteindre des objectifs généraux fixés par la vision de développement, "développement" et suivant les orientations du cadre juridique "juridique" de promotion. Dans les différentes lignes d'actions intégrées dans une politique de promotion, les aspects relatifs à la création "création", au développement, au financement "financement" et à l'incubation "incubation" des PME doivent y être clairement développées et approfondies, suivant une démarche assurant une certaine crédibilité, légitimité et efficacité des dispositifs.

Deuxièmement, il faut améliorer l'efficacité réglementaire quand on observe le temps qui s'écoule entre l'entrée en vigueur des lois et l'avènement des textes d'application. En réalité, dans les systèmes juridiques africains, on devrait arriver au principe qu'après la promulgation législative, la réglementation d'application immédiate suit. C'est bien là un principe de gouvernabilité à intégrer dans la mécanique de préparation des textes d'application consacrant le régime juridique des PME. Pour les systèmes qui sont encore à la traîne quant à l'amélioration de l'arsenal juridique de promotion des PME, il faut aboutir à la réduction des délais d'élaboration de la réglementation convoquée par les législateurs énonçant des formules temporellement imprécises et se limitant à l'évocation « des textes ultérieurs ». Si l'on veut faciliter l'applicabilité des dispositions consacrant les avantages des lois conférant la qualité de PME ou le label de start-ups, il faudrait définir l'horizon temporel de la publication des textes d'application. Il doit en être ainsi des dispositions concernant la mise en place des organismes d'accompagnement textuellement consacrés.

II- Les inévitables implications du statut de PME

Au-delà des dispositions des textes nationaux encadrant juridiquement les PME, le droit communautaire OHADA a énoncé diverses obligations inhérentes aux entreprises en général⁶⁵, et les pays membres de l'OHADA excepté Djibouti et la Tunisie qui n'en font pas partie, ne dérogent pas à l'observance et à l'intégration de ces obligations dans le champ de gestion des PME qui sont somme toute des entreprises. Tout promoteur de PME créée au Bénin, au Cameroun et dans les deux Congo doit s'y référer. Toutefois, se fondant sur le contenu des textes nationaux relatifs à la

⁶⁵ Une question développée par Amina BALLA (L.K), « Le statut juridique de la petite entreprise en droit OHADA », *RARJP*, 2023, p.9 et ss.

promotion des PME, la PME apparaît comme une entreprise assujettie aux obligations spécifiques (A) et soumise à la mobilité catégorielle (B).

A- Une entreprise assujettie aux obligations spécifiques

Les obligations spécifiques des PME tiennent au respect des obligations légales et réglementaires (1) qui ont été particulièrement aménagées (2). En plus, la PME est soumise aux contraintes de suivi et de rétro-information (3).

1- Le respect des obligations légales et réglementaires

Du point de vue légal et réglementaire, il est fondamental quelle que soit la taille de la PME, de se conformer aux dispositions juridiques pour bénéficier des différentes facilités offertes par le cadre juridique, et dont des institutions spécialisées assurent la facilitation. Une fois que ces facilités sont obtenues à la demande des PME au terme des procédures particulières, les engagements pris par ces entreprises revêtent une force obligatoire⁶⁶. En réalité, en examinant le contenu des textes étudiés, il ressort diverses obligations en matière fiscale, comptable, sociale et financière, qui intègrent d'ailleurs les exigences de la législation OHADA.

Au plan fiscal-comptable, les PME doivent tenir une comptabilité XE "comptabilité" régulière et fiable suivant le système en vigueur⁶⁷. En réalité, la R.D.C.⁶⁸, le Congo Brazzaville, le

⁶⁶ Pascale DEUMIER, « La responsabilité sociétale de l'entreprise et les droits fondamentaux », *Recueil Dalloz*, 2013, p.1564.

⁶⁷ L'article 3 de l'Acte uniforme suscité précise en substance que, « *la comptabilité doit satisfaire dans le respect de la convention de prudence, aux obligations de régularité, de sincérité et de transparence inhérente à la tenue, au contrôle, à la présentation et à la communication des informations qu'elle a traitées* ». En réalité, la tenue régulière d'une comptabilité XE "comptabilité" pour la PME a pour objectif non seulement de faciliter l'enregistrement au jour le jour des flux comptables des opérations, mais aussi de permettre à l'entrepreneur, d'avoir une situation patrimoniale nette en temps réel, de son entreprise. Cette comptabilité doit être fiable, ceci pour dire qu'elle doit présenter une image fidèle, sincère, précise, claire, qui garantisse l'exactitude des mouvements des opérations effectuées sur une période donnée et, conforme aux exigences du système comptable en vigueur pour le type de PME et suivant la forme juridique adoptée XE "PME". L'article 9 indique entre autre que la description des événements et des opérations comptables doit être claire, loyale, complète, adéquate tout au long de l'exercice comptable. D'où la nécessité pour chaque PME, de mettre en place pour son bon fonctionnement, le système comptable OHADA, tout en tenant compte des catégories de PME dont les activités font l'objet d'exclusion au sens de l'article 5 dudit Acte. Aussi, pour les entreprises de petite taille dont les activités sont orientées sur le négoce, la prestation de services, l'artisanat et assimilées, le législateur communautaire a prévu à l'article 13, l'assujettissement au système minimal de trésorerie (S.M.T.). Il faut donc recruter des professionnels capables de le faire lorsqu'on n'a pas d'expertise en la matière.

⁶⁸ L'article 4 de l'Ordonnance-loi n°13/006 du 23 février 2013 portant régime fiscal applicable aux entreprises de petite taille en matière d'impôt sur les bénéfices et profits, fait obligation aux promoteurs de « tenir une comptabilité suivant les dispositions réduites de la législation comptable en vigueur. »

Cameroun et le Bénin étant membres de l'OHADA, toutes les PME créées dans cet espace sont d'ailleurs incitées à se référer à l'Acte uniforme relatif au Droit comptable et à l'information financière, puisqu'au terme des dispositions de l'article 1^{er}, il est fait obligation au gérant de la PME « *de mettre en place, pour l'information externe et pour son propre usage, une comptabilité générale conformément audit Acte uniforme* ». Les PME doivent aussi procéder à la déclaration annuelle des revenus générés, auprès de l'administration fiscale après clôture des états financiers annuels⁶⁹. D'emblée, le dirigeant d'une PME créée doit immédiatement contacter l'administration fiscale avant le démarrage des activités⁷⁰. D'ailleurs pour le cas du Cameroun, la déclaration faite au centre des impôts de rattachement donne droit à la délivrance d'une carte de contribuable⁷¹. Aussi, pour les deux premières années de fonctionnement, la PME est exempte de la contribution à la patente⁷². Pour ce qui est de l'acquittement de ces obligations fiscales, la procédure est généralement simplifiée⁷³ et, elle peut se faire soit par virement bancaire, soit directement en ligne par le canal d'applications virtuelles. Aussi, ces obligations XE "obligations" fiscales simplifiées recouvrent tout un sens, dans la mesure où, menant des activités génératrices de revenus souvent diversifiées ayant des dimensions économique, sociale ou solidaire, plusieurs entrepreneurs XE "entrepreneurs" ne déclarent pas fiscalement leurs revenus auprès de l'administration fiscale. Parfois, les déclarations faites sont entachées d'irrégularités constitutives de l'incivisme fiscal. D'autres ne voient pas la pertinence de la mise en place d'un système comptable pour assurer une

⁶⁹ Cf. article 24 de l'AU DCIF qui précise que l'arrêt des états financiers annuels doit se faire au plus tard 4 mois après la clôture de l'exercice. Le faire au plus tôt serait mieux indiqué néanmoins, pour respecter les délais de dépôt des déclarations statistiques et fiscales, au niveau du fisc.

⁷⁰ Dans les 10 jours de démarrage des activités pour le cas du Cameroun.

⁷¹ Cf. art. 16 de la Loi n°95/010 du 1^{er} juillet 1995 portant institution de la carte de contribuable.

⁷² A l'époque de l'adoption de la loi de promotion des PME au Cameroun, la circulaire n°0008/MINFI/DGI/LC/L du 05 juin 2007 avait défini les conditions de délivrance de la patente aux entreprises nouvelles, ceci dans une logique de simplification et de facilitation. Les pièces du dossier comprenaient une copie de la carte nationale d'identité, le plan de localisation signé, la demande d'établissement de la carte de contribuable, la copie de la demande d'attestation de soumission à la CNPS ou de non utilisation du personnel, la copie des statuts de l'entreprise en cas de besoin. Parmi les obligations fiscales afférentes à la création, le promoteur doit aussi s'acquitter de l'enregistrement ou de l'authentification des statuts pour les types sociétaires, du contrat du bail et ou le paiement de la taxe foncière. Cf. ENOGA (L.F.), thèse *op cit*, p.60.

⁷³ D'ailleurs, le législateur a clairement précisé à l'article 22 de la loi de promotion et de développement des MPME au Bénin que « *l'Etat veille à ce que l'administration fiscale simplifie les procédures liées aux déclarations obligatoires pour les micros, petites et moyennes entreprises. A cette fin, l'administration fiscale met en place une organisation administrative spécifique.* »

certainne traçabilité de leurs différentes charges et produits afin d'évaluer le niveau de croissance ou de régression de l'activité.

En matière d'obligations sociales de la PME, les législations font obligation aux PME d'informer, de s'acquitter des charges patronales, sociales, et enfin, l'obligation d'investir. D'abord, l'information dont il s'agit ici est faite au Ministre en charge des PME XE "PME" en cas de cession, de cessation d'activités, ou de faillite. Sur cet aspect, il peut arriver des cas de retard dans le suivi et le contrôle des activités des PME. XE "PME" Du coup, tout cela ne va pas sans conséquences sur la gestion des bases de données des PME ou sur le fichier national. La scission, la cessation d'activités comme la faillite ont des conséquences sociales et des répercussions économiques. Pour assurer la coordination des mesures adéquates de sauvetage et de reclassement de la PME en question XE "question" afin d'atténuer certains effets néfastes de la mécanique d'exploitation des PME, l'obligation déclarative à ce niveau, pourrait avoir plusieurs enjeux. *Primo*, on y voit un enjeu stratégique de limitation de la marge de manœuvre des gestionnaires des PME, ceci dans l'hypothèse des entreprises XE "entreprises" se trouvant en situation de faillite, et qui attendent l'effectivité des mesures de redressement. La limitation consisterait pour les administrateurs du fichier des PME, à restreindre directement celles-ci dans le fichier des incidents pour marquer que ces entreprises sont dans des situations compromises et du coup, doivent être surveillées de près. *Deuxio*, l'autre enjeu serait celui du reprofilage de la catégorie d'entreprise. Ceci pourrait subvenir dans les cas où, à cause de la cession d'entreprise, les nouveaux propriétaires en raison du niveau d'investissements XE "investissement" mobilisés, portent l'entreprise à un nouvel indice catégoriel qui induit *mutatis mutandis*, un reclassement. Ensuite, les PME ont l'obligation de réaliser un programme d'investissement XE "investissement" conformément aux dispositions XE "dispositions" de la loi XE "loi" des PME. Techniquement, cette obligation a un effet levier sur la volonté entrepreneuriale, puisqu'il s'agit à proprement parler d'inciter les créateurs de PME à inscrire leur idée entrepreneuriale dans une logique d'investissement durable, permettant de bénéficier des mesures d'incitation. En réalité, le programme d'investissement XE "investissement" est un indicateur de maturité du projet XE "projet" d'entreprise. A l'observation, il apparaît que divers promoteurs XE "promoteurs" de PME XE "PME" n'ont généralement que l'idée dans la tête et, ne sont pas toujours capables de présenter des montages juridiques XE "juridique" et financiers probants, qui pourraient être suivis et évalués pour apprécier le

développement XE "développement" des activités. Or, au regard de l'organisation qui est faite au niveau des ministères en charge des PME, il faut s'attendre à ce que les PME créées développent des projets viables pour stabiliser des emplois en plus d'impacter durablement la croissance économique. Si cela ne peut pas être fait par la PME, il faut se rapprocher des structures d'incubation. Enfin, chaque PME a l'obligation de s'acquitter des charges sociales et patronales. Ces charges permettent de garantir aux employés d'une part, la couverture de la pension vieillesse, d'invalidité et de décès, les allocations familiales, d'autre part, les accidents de travail et les maladies professionnelles.

Sur le plan financier, les dirigeants des PME créées doivent ouvrir un compte auprès d'un établissement bancaire, de micro crédit XE "crédit" ou postal. Cette exigence participe de la gestion professionnelle et prudentielle des opérations et d'un suivi rigoureux. D'ailleurs plusieurs avantages sont sous-jacents à la gestion bancaire de la trésorerie d'entreprise. Plus les mouvements en termes de dépôts sont réguliers et importants, plus la PME XE "PME" a la possibilité de bénéficier des découverts bancaires et de crédits XE "crédits" directs pour impulser ses activités ou soutenir les employés en fonction de leurs besoins en financement XE "financement". Aussi, les dirigeants sont tenus de se soumettre à tout contrôle des autorités habilitées du Ministère en charge des PME XE "PME" sur le respect des obligations XE "obligations" légales et l'utilisation des avantages concédés. Cette dernière obligation est importante dans la mesure où, pour s'assurer de l'effectivité des mesures de facilitation ou d'incitation XE "facilitation" mises à disposition par les pouvoirs publics au profit des PME, il est important d'évaluer les impacts de ces mesures incitatives et de corriger les points critiques qui n'ont pas permis à la PME de tirer profit au maximum des retombées de ces mesures.

En plus de ces obligations classiques sus-décrites, le législateur du Congo Brazzaville prescrit aux PME l'abstention de la concurrence déloyale, la soumission à tout contrôle effectué par les autorités étatiques ou les mandataires habilités par l'Etat pour vérifier le respect des engagements souscrits, l'utilisation des avantages et des ressources concédés⁷⁴.

⁷⁴ Art.29 de la loi de 2014.

2- L'aménagement du respect des obligations

Il est courant dans le secteur informel, de noter que l'incivisme vient généralement de l'ignorance et du refus de se conformer aux exigences légales et réglementaires. Pourtant, le respect de ces obligations offre des facilités sur la base de la volonté de l'administration⁷⁵. D'ailleurs, dans la charte des PME/PMI du Bénin⁷⁶, il est prévu des exonérations fiscales de tous impôts, taxes locales sur le chiffre d'affaires et le revenu, dès lors que les start-ups font usage des matières premières locales, ou que les PME en activité créent plus d'emplois, accroît la valeur ajoutée en raison de la mise en œuvre de projets nouveaux, qui entraînent diverses modifications, de sa structure interne. Ces exonérations sont accordées pour la période couvrant les trois premières années d'existence. Aussi, à leur demande et sur la base de la pertinence du plan de recrutement des nationaux, l'Etat béninois accorde des subventions en termes de réduction des charges patronales au prorata de la durée des contrats de travail au sein d'une PME/PMI. De même, une PME peut bénéficier des abattements de 30% de la contribution patronale, dès lors qu'elle procède à des embauches des travailleurs à temps partiel à leur demande, ou bien à titre compensatoire. Pour le législateur béninois, les MPME du secteur formel bénéficient dès leur création et pour une durée d'un an, de l'exonération de la contribution à la patente ainsi que des taxes assimilées⁷⁷. De même, pour inciter la transformation de la matière première locale, les MPME béninoises sont exonérées de tous droits et taxes de douane lors de l'importation des équipements et emballages. Quant aux PME de prestations de services d'incubation, de pépinières d'entreprises ainsi que les centres de gestion agréées des impôts, ils bénéficient, suivant les conditions indiquées dans la loi des finances, des allègements d'impôts sur le bénéfice.

De ce qui précède, il est à noter que les législateurs ont prévu des sanctions applicables aux PME défailtantes. Pour le cas du Cameroun, lorsqu'une PME XE "PME" ne s'acquitte pas de ses obligations XE "obligations", le législateur XE "législateur" a prévu au chapitre 9 de la loi XE

⁷⁵ Pour le cas de Djibouti, l'article 16 du Décret du 10 juin 2013 précise que « *Les entreprises classées dans la catégorie « très petites entreprises » bénéficient des avantages fiscaux incitatifs définis par la loi des finances.* »

⁷⁶ Cf. article 58 à 61 de la Charte des PME/PMI. Aussi, d'autres engagements grevant les PME/PMI sont le respect des normes environnementales (art.85), des normes qualité (art.86), des normes comptables (art.87).

⁷⁷ Art.18 dernier de la loi 2020 portant promotion et développement des MPME.

"loi" , trois types de sanctions graduelles⁷⁸ qui vont de l'avertissement écrit initié par le Ministre des PME à la suspension temporaire des mesures d'aide et de soutien⁷⁹, puis à la déchéance de l'aide ou de la garantie consentie par un organisme de financement⁸⁰. Au Bénin, les MPME défaillantes perdent la qualité de PME ainsi que les avantages liés à leurs catégories pendant deux exercices comptables successifs⁸¹. Pour le cas de la RDC, la charte des PME a prévu en cas de manquement ou de non-respect des obligations, la perte des avantages accordés par l'Etat et la perte de la qualité de PME (art.42 et 44). Dans la législation du Congo Brazzaville, en cas de manquement constaté et consigné sous procès-verbal, sans préjudice de l'application des sanctions légales et règlementaires, le promoteur de la PME peut faire l'objet de manière successive d'un avertissement écrit, d'une suspension temporaire de six mois, d'un retrait de l'appui ou de l'accompagnement et, enfin du prononcé de l'inéligibilité⁸² lorsqu'au terme d'une période de trois ans la PME n'a pas pu se conformer à ses obligations⁸³. Le législateur a prévu des mesures de réhabilitation de la PME tout de même si le comportement du promoteur viendrait à s'améliorer⁸⁴. Dans la loi tunisienne relative aux start-ups, le régime des sanctions n'a pas été prévu. Toutefois, dans le décret d'application de la Loi de 2018, la déchéance des droits du promoteur de la start-up est retenue dans l'hypothèse de retrait du label⁸⁵.

3- La soumission aux contraintes de suivi et de rétro-information

Dans le milieu des affaires XE "affaires" , l'accès à l'information XE "information" est l'une des clés de succès de l'initiative XE "initiative" privée. Qu'il s'agisse de la vulgarisation de l'information sur les réformes des PME, sur les mesures d'amélioration du cadre XE "cadre" des affaires, sur les impacts de la mise en œuvre des textes, ou des institutions et des avantages réservés

⁷⁸ En complément à ces sanctions, il faut pour ce qui est des PME exerçant dans l'activité commerciale essentiellement, se référer au chapitre 2 de la Loi n°2015/018 du 21 décembre 2015 régissant l'activité commerciale au Cameroun. Elle prévoit de façon exhaustive les sanctions administratives et pénales.

⁷⁹ Ceci est valable pour une durée n'excédant pas six mois, lorsque la PME XE "PME" refuse de se conformer 03 mois plus tard après réception de l'avertissement écrit.

⁸⁰ Cette mesure survient lorsqu'une PME XE "PME" bénéficiaire ne remplit pas les obligations XE "obligations" querellées 06 mois après réception de l'avertissement écrit.

⁸¹ Art.11 de la Loi et 78 de la charte des PME/PMI.

⁸² Ayant une prescription de 05 ans, elle est définie comme « la perte du droit à l'ensemble des mesures d'accompagnement et d'appui. » Art.40 de la loi.

⁸³ Art.36 de la loi.

⁸⁴ Art.41 de la loi suscitée.

⁸⁵ Cf. (art.16).

aux PME, cela est important pour les entrepreneurs mais aussi pour les Etats. Il en est de même de la rétro-information des activités des PME depuis les phases de pré-démarrage, de démarrage, d'exploitation et de fermeture d'activités économiques, par lesquelles les PME passent. En pratique, lorsqu'une PME est formellement créée, en acquérant la qualité de PME elle est intégrée dans une catégorie et suivant les démarches entamées, le promoteur reçoit ou non l'admission aux programmes et différents avantages consacrés par les textes juridiques. A partir de ce moment, et pour s'assurer de l'évolution des activités ainsi que des difficultés, la PME doit informer les institutions chargées de l'accompagnement, du suivi et de la promotion des PME. Au Bénin, il s'agit de la mission de suivi de la charte⁸⁶, de l'Agence de Développement des PME et de l'observatoire des PME/PMI⁸⁷. Au Congo Brazzaville il s'agit de l'Agence de développement des très petites, petites et moyennes entreprises⁸⁸ et de l'Agence congolaise pour la création des entreprises⁸⁹. Au Cameroun c'est l'Agence de Promotion des PME et son observatoire national des PME. Au Congo Démocratique, à côté de l'Observatoire des PME et de l'Artisanat⁹⁰, il existe l'Office de Promotion des PME congolaises⁹¹, le Comité national de pilotage de l'entrepreneuriat⁹² et le Comité de pilotage du Projet d'appui au développement des MPME⁹³. Pour le cas de Djibouti enfin, c'est le Centre du Leadership et d'Entrepreneuriat⁹⁴ qui sert entre autres de plateforme d'échanges d'informations entre les différents acteurs des secteurs privés et publics⁹⁵. Mais, à la

⁸⁶ Art.89 de la charte.

⁸⁷ Selon les dispositions de l'article 42 de la charte des PME, l'observatoire gère le système d'information en assurant la collecte des données techniques et générales pour garantir une certaine visibilité des activités de ces entreprises. Aussi, il est fait obligation aux entreprises admises aux programmes de formation gouvernementaux d'effectuer le suivi d'impact des formations de son personnel et de transmettre un rapport annuel à la Mission de suivi et au Centre de promotion et d'encadrement des PME (art.81).

⁸⁸ Journal Officiel de la République du Congo, *Décret n°2022-96 du 2 mars 2022 portant approbation des statuts de l'Agence de développement des très petites, petites et moyennes entreprises*, n°10, mars 2022.

⁸⁹ Cf. Loi n°16-2017 du 30 mars 2017.

⁹⁰ Art.46 de la charte.

⁹¹ Cf. art.45 de la charte. L'Office de Promotion des PME congolaises n'est pas explicitement indiqué dans cet article mais, il est fait allusion à une institution chargée « d'octroyer la qualité de PME ». Or, cette qualité de PME reconnue est octroyée après délivrance de la carte à puce de la PME par l'OPEC (Art. 4 de l'arrêté n°009 du 29 octobre 2009 instituant une carte de reconnaissance de la qualité des Petites et Moyennes Entreprises congolaises). C'est donc par rapprochement des deux textes que clairement nous avons tiré cette déduction et, tout naturellement, on comprend que c'est aussi l'OPEC qui veille « à la bonne application des dispositions de la charte » tel qu'indiqué par la charte des PME.

⁹² Art.28-29 de l'Ordonnance-loi.

⁹³ Journal Officiel de la RDC, *Décret n°18/021 portant création, organisation et fonctionnement du comité de pilotage du Projet d'appui au développement des micro, petites et moyennes entreprises*, n°13, Col.15, 1^{er} juillet 2018.

⁹⁴ Institué par la Loi n°12/AN/18/8^{ème} du 25 juin 2018.

⁹⁵ Au sens de l'article 7 de la Loi, il s'agit notamment des start-ups, des micros, petites et moyennes entreprises, des jeunes, des femmes et autres travailleurs indépendants, des institutions publiques et parapubliques aux services de

lecture des textes juridiques des législations concernées par cet article, une question demeure : ne faut-il pas pour les législateurs mentionner en plus de la communication écrite, la communication électronique comme un des moyens privilégié et obligatoire d'informations⁹⁶, surtout que plusieurs administrations basculent de plus en plus vers la numérisation des documents ? A l'affirmative, les législateurs devront s'y pencher dans les révisions textuelles.

Des avancées considérables ont été faites en Tunisie, et un dispositif d'alerte a été institué en 2018 pour détecter les signes de difficultés économiques des startups régulièrement suivies⁹⁷. En tout état de cause, une PME qui informe régulièrement les structures compétentes de l'évolution de ses activités, qui transmet annuellement ses états financiers dans le cadre des déclarations fiscales, ses rapports d'activités et tout autre document indiqué dans ses conventions de partenariat en lien avec les avantages accordés, peut bénéficier d'une évolution vers une catégorie supérieure et cela, sous réserve du respect des modalités précises.

B- Une entreprise soumise à la mobilité catégorielle

Après la création d'une start-up ou plus généralement d'une PME, elle ne peut s'éterniser dans sa catégorie initiale de rattachement. C'est d'ailleurs le travail effectué par le personnel en vue du développement ainsi que les résultats d'exploitation qui permettent d'évaluer après un certain temps, le niveau de performance permettant d'évoluer. Toutefois, s'il est encourageant d'aspirer à une catégorie supérieure, tout entrepreneur africain émergent doit nécessairement être conscient du statut de start-upper ou de PME qu'il est appelé à conquérir. Dans la suite de cette réflexion, nous examinerons les enjeux de la mobilité catégorielle (1), les critères d'admission à la catégorie supérieure (2) et les attentes du statut de PME (3).

1- Les enjeux de mobilité catégorielle

Après un certain temps, toute entreprise créée doit normalement changer de catégorie durant son cycle de croissance. C'est d'ailleurs ce changement de catégorie qui permet, de muter

l'entrepreneuriat, des réseaux d'entrepreneurs et groupements d'intérêt économique, des organisations non gouvernementales au service du développement de l'entrepreneuriat et des services d'entreprises.

⁹⁶ Hervé CROZE, « De ce qu'il faut rendre la communication électronique procédurale obligatoire (ou pas ?) », *La Semaine Juridique*, Edition Générale, n°27, 2013, 763.

⁹⁷ Cf. *Décret gouvernemental n°2018-463 du 31 mai 2018, relatif à la détermination des critères et procédures de notification des signes précurseurs des difficultés économiques.*

de centre des impôts XE "impôts" de rattachement (pour les professions libérales, les moyennes entreprises XE "entreprises" et les grandes entreprises)⁹⁸. Théoriquement, la mobilité ou l'évolution catégorielle est pour une PME, le passage d'une catégorie à une autre au terme d'une période d'activité donnée. Ce passage permet à la très petite ou micro entreprise de migrer vers la catégorie de petite entreprise, puis vers celle de moyenne entreprise. Enfin, la moyenne entreprise quant à elle est appelée à devenir grande entreprise une fois que tous les critères d'admission à ce statut sont remplis.

Pour passer d'une catégorie à une autre, il faudrait que durant plusieurs exercices comptables consécutifs⁹⁹, la PME XE "PME" remplisse tous les critères distinctifs de la catégorie supérieure de même que ses engagements surtout qu'après acquisition de la qualité de PME, l'entreprise est affectée directement à une catégorie et pour une durée précise. En réalité, la mobilité catégorielle qui est techniquement une procédure de reclassement a un effet stimulant. C'est même un indicateur de maturité organisationnelle et de croissance. Pour certaines organisations, en fonction des privilèges accordées aux entreprises XE "entreprises" de la catégorie supérieure, lorsqu'une PME est reclassée, non seulement elle peut se repositionner de manière stratégique vis-à-vis de la concurrence, mais aussi, elle peut revoir son plan global d'investissement XE "investissement" .

2- Les critères d'admission à la catégorie supérieure

Lorsqu'une PME est réputée créée et affectée à une catégorie donnée, les critères d'admission à la catégorie supérieure se retrouvent dans l'énoncé même de la définition de taille suivante. Il s'agit donc des critères qualitatifs, quantitatifs et juridiques admis par le législateur, et qui peuvent en fonction de l'évolution des contextes économiques être modifiés pour des besoins d'adéquation aux réalités de l'environnement des affaires. De manière générale, les modalités de changement de catégorie doivent être prévues dans la loi des PME et prendre en considération des exigences comme la qualité de PME, la fourniture des preuves du respect des engagements légaux, la saisine de l'organisme chargé d'évaluer le dossier de changement de catégorie en vue de

⁹⁸ Cf. Laurent ENOGA, article suscité, p.6.

⁹⁹ Comme c'est le cas en Côte d'Ivoire, il faut deux exercices comptables consécutifs pour le cas du Cameroun et au moins un exercice comptable au Bénin et au Sénégal.

l'attribution du statut de la catégorie supérieure¹⁰⁰. A ce titre, le législateur béninois de 2020 a indiqué à l'article 10 qu' « *une MPME peut changer de catégorie lorsqu'elle remplit les conditions requises.* », lesquelles ont été énoncées de manière cumulative dans la charte nationale des PME/PMI¹⁰¹ en termes de seuils définissant la catégorie et de production d'une comptabilité certifiée. En République Démocratique du Congo, le législateur XE "législateur" a précisé que les conditions sont relativement les mêmes, excepté la certification de comptabilité¹⁰² XE "comptabilité". Lorsque l'entreprise remplit ces conditions, le promoteur introduit un dossier de changement de catégorie près l'institution chargée du suivi de la charte. Pour le législateur camerounais, les conditions d'évolution catégorielle n'ont pas été prévues. Il aurait fallu que le législateur XE "législateur" apporte des précisions sur les éléments du dossier à produire, les délais d'observance après dépôt des dossiers, les exigences sur le respect des critères de classification. Dans le cas djiboutien, aucune précision n'est fournie sur la question.

3- Les attentes du statut de PME

Pour évoluer, les PME ont besoin d'être accompagnées et de se conformer aux exigences du statut de PME tant au niveau national qu'à l'international, en bénéficiant des facilités et des mesures institutionnelles. Dans ce sens et en perspective, deux attentes majeures s'avèrent indispensables pour les PME africaines en termes d'appropriation de l'arsenal juridique et, l'éveil de la dynamique entrepreneuriale. Sur cette dernière attente, la conformité à cette attente accélérera le développement en incitant à plus de compétitivité, de diversification des activités à fort potentiel de croissance. Cela suppose par ailleurs un meilleur encadrement des structures d'accompagnement dotées d'instruments modernes et des moyens adaptés. Concernant

¹⁰⁰ Au Bénin, cette formalité est faite par demande écrite adressée à la Mission de suivi de la Charte (art.95 de la charte des PME/PMI). Mais avec l'avènement de l'Agence de Développement des PME en 2022, tout laisse croire que c'est désormais cette structure qui sera chargée d'assurer le traitement des dossiers de changement de catégorie étant donné que parmi ses missions, elle est chargée entre autre au sens de l'article 5 de ses statuts d'«instruire et agréer au régime de micros, petites et moyennes entreprises » (Cf. *Décret n°2022-199 du 23 mars 2022 portant création de l'ADPME*). Pour la RDC., l'article 49 de la charte précise que « *le changement de catégorie s'opère sur demande expresse de l'Entreprise ou de l'Artisan adressée à l'institution chargée du suivi de la Charte qui statue dans les 30 jours ouvrables de la demande. Dépassé ce délai, le changement de catégorie est de plein droit acquis.* » Cette demande est obligatoire dans la procédure d'évolution catégorielle, à moins que l'institution chargée du suivi de la Charte décide autrement.

¹⁰¹ L'article 96 de la charte conditionne effectivement l'évolution catégorielle à l'exigence de satisfaction de l'ensemble des critères de la catégorie supérieure.

¹⁰² Arts. XE "article" 49 et 50 de la Charte des PME XE "PME" et de l'Artisanat.

l'appropriation de l'arsenal juridique, le respect de cette attente induira une meilleure défense de leurs droits, le renforcement des facilités de financement, la protection des investissements et l'accélération de la mise en place des institutions d'accompagnement.

Conclusion

Une trentaine d'années après la 72^e session de la Conférence Internationale du Travail¹⁰³, l'Organisation Internationale du Travail peut se réjouir qu'il existe dorénavant dans plusieurs Etats africains une définition de la petite et moyenne entreprise en dépit de l'inexistence d'une définition universelle et d'un cadre juridique communautaire consacré par l'OHADA. Au-delà des critères qui fondent la définition de la PME, elle tarde à se développer en Afrique et à impacter considérablement les économies en relevant le niveau de vie de ses promoteurs, se déployant très souvent dans le secteur informel. En théorie, si la PME du point de vue des législateurs étudiés est autonome, en pratique, elle n'est rien sans l'accompagnement de l'Etat et des organismes œuvrant pour son encadrement. Ainsi, recherchant à améliorer la création et le développement des PME locales, les gouvernements africains ont tout intérêt à prendre en compte les aspects innovants manquants au niveau des cadres juridiques nationaux, qui jusqu'ici ne permettent pas de donner aux PME existantes un encadrement satisfaisant pour les sortir de l'encrage dans l'économie informelle.

Qu'il s'agisse du Cameroun, du Bénin, des deux Congo, la Tunisie, de Djibouti ou du Sénégal qui ont été cités dans la présente analyse, le concept de PME bien qu'étant défini avec des spécificités contextuelles, ne semble pas satisfaisant, et l'appropriation du cadre juridique par les entrepreneurs demeure faible. La prise en compte du critère juridique étant marginale, il en est de même du statut et des avantages concédés aux PME. Si au niveau de l'effectivité de la mise en pratique des textes relatifs aux PME, les organisations en charge du suivi de la mise en œuvre des différentes chartes, des politiques et des programmes en faveur des PME tardent à se démarquer en assurant l'émergence des PME compétitives, viables et durablement accompagnées, peut-on espérer un réel décollage de l'entrepreneuriat africain, et partant une disparition progressive et

¹⁰³ Tenue en date du 26 juin 1986, l'une des recommandations visait l'adoption par chaque Etat en fonction des spécificités, une définition unique de la notion de PME, tout en prévoyant dans des plans, des politiques et des programmes, différentes mesures visant leur promotion et la contribution multipolaire au développement des Etats.

significative du secteur informel ? Il n'est donc pas question de s'arrêter là surtout que le Cameroun et Djibouti sont à la traîne car n'ayant pas encore élaboré leurs chartes des PME, et les réformes des lois des PME demeurent attendues surtout que plusieurs législateurs se sont récemment penché sur la question.

Au final, penser la notion de PME c'est envisager le quoi, le comment de sa promotion et de son appropriation, en considérant sur la base d'instruments juridiques englobants et pertinents, les révisions textuelles et la volonté d'arrimage aux normes et standards qui rendront émergentes et compétitives les PME africaines, afin qu'elles induisent par leur foisonnement l'émergence économique des Etats, ainsi qu'à leur croissance économique durable et inclusive¹⁰⁴. Dans la démarche d'intégration de ce qu'il convient de désigner « innovation de rupture », les avancées du modèle entrepreneurial de Start-up ont fait émerger depuis une dizaine d'années déjà la net-up¹⁰⁵ du fait des avancées technologiques et de l'activité du réseautage collaboratif. D'ici quelques années, on peut espérer comme dans les cas tunisiens et sénégalais, des avancées considérables permettant de légiférer sur ces questions dans les cadres juridiques africains qui s'ouvrent de plus en plus aux technologies innovantes de l'entrepreneuriat numérique. Aussi, d'après le constat des besoins en financement externe d'amorçage élevés du modèle entrepreneurial de la start-up, de l'accompagnement sur une période de 05 à 07 ans, le modèle de la net-up semble bien plus simplifié du fait du recours au réseautage par l'usage des NTIC¹⁰⁶. Dès lors, ne faut-il pas pour les législateurs africains envisager cette évolution et l'intégrer dans les textes concernant les PME émergentes ? Le débat reste ouvert.

¹⁰⁴ C'est fort de la prédominance du secteur informel, de la Stratégie de Développement à moyen et long terme ainsi que du Plan Sénégal Emergent 2035 que le législateur sénégalais a procédé à la révision profonde du cadre juridique des PME en 2020. Il précise d'ailleurs dans ce sens dans l'exposé des motifs que, la loi d'orientation antérieure de 2008 n'a pas produit des résultats satisfaisants, ni pris en compte le statut d'entrepreneur tout en levant les contraintes qui maintiennent les PME dans l'informel et dans des conditions de grande précarité. Lire le Journal officiel de la République du Sénégal, 20 janvier 2020, p.78-79.

¹⁰⁵ COMTESSE (X.) et PAULETTO (G.), « Comment les réseaux sociaux peuvent-ils favoriser la créativité et l'innovation régionales », *Revue économique et sociale*, vol. 68, n°2, 2010, pp.17-25.

¹⁰⁶ Antoine BURRET, « Au-delà des start-ups, les net-ups », *Revue économique et sociale, bull. SEES*, n°70, 2012, p.61-62.

Reflections on the Continuous Application of “Foreign Law” in Former West Cameroon

Réflexions sur l’application continue du « droit étranger » dans l’Ex-Cameroun Occidental

Pierrette ESSAMA-MEKONGO, Ph.D.,

Senior Lecturer in Law, Faculty of Laws and Political Science,

University of Yaounde II – Cameroon

essamapierrette@yahoo.com

Abstract: Cameroon is a decentralised unitary State under legal federalism with several systems of laws applying. Among which are the Common Law and the Civil Law systems, derived from England and France, and applied in two separate portions of the territory: Former West and Former East Cameroon. While in Former East Cameroon, reception of French law froze upon independence, in Former West Cameroon, an enabling instrument warrants the continuous reception and application of English laws as soon as they are enacted in England so long as Cameroonian Parliament has not legislated on the issues. Its implementation raises questions as to its conformity with the Cameroonian Constitution. This paper aims at clarifying the grounds for the continuous reception and application of foreign laws in Former West Cameroon, the challenges posed and the possible alternatives to such a state of affairs.

Key words: Applicable Law, Foreign Law, Colonial Law, Cameroonian Law, Legal Federalism

Résumé: Le Cameroun est un Etat unitaire décentralisé sous fédéralisme juridique avec plusieurs systèmes juridiques. Parmi ceux-ci, le droit civil et la « Common Law » provenant de la France et de l'Angleterre qui s'appliquent sur deux parties différentes du territoire : l'Ex-Cameroun Oriental et l'Ex-Cameroun Occidental. Alors que dans l'Ex-Cameroun Oriental la réception du droit français fut gelée dès l'indépendance, dans l'Ex-Cameroun Occidental, un texte permet la réception et l'application continues de lois anglaises dès lors qu'elles sont adoptées en Angleterre tant que le parlement camerounais n'a pas légiféré sur la question. La conformité de ce texte avec la constitution camerounaise pose débat. Cet article vise à apporter des clarifications sur les bases de la réception et de l'application continues du droit étranger dans l'Ex-Cameroun Occidental, les défis que cela pose et les alternatives possibles.

Mots clés : Droit applicable, Droit étranger, Droit colonial , Droit camerounais, Fédéralisme juridique

Introduction

“Foreign law” is defined as “the law of another country”¹. Applying foreign laws is the situation in many countries in Africa, Asia and the Americas as a result of colonisation. In Africa, many of these former colonies have enacted their own laws which, though still deriving from the laws of former colonial masters, have taken stock of changing times as well as African customs and traditions². In Cameroon, however, more than 60 years after independence, private law has barely changed since colonial days. In fact, there has only been two legislative attempts by the national Parliament in the area of the law of persons³. Therefore, whether it be in Former West Cameroon or in Former East Cameroon⁴, outdated foreign laws are applied which often leaves a sense of injustice as philosophies, policies and circumstances have drastically changed in about two centuries of the enactment of these laws. Some judges in Former West Cameroon apply the most recent of some “foreign laws” when deciding cases. While both the intention and the objective may be noble, that is, rendering justice, it remains that the legal rules so applied are the result of the legislative activity of a country other than Cameroon. This naturally leads to the question as to how legal and constitutional it is for courts in Former West Cameroon to continue to apply “foreign laws” to local cases and, most specifically, Post-1900 English Laws of General Application and Post-1972 Laws on Divorce, Probate and Matrimonial Causes and Proceedings? To the least, this practice, *prima facie*, questions the principle of autonomy of a sovereign State such as Cameroon. In order to tackle this issue, this paper shall revisit the bulk of foreign laws applicable in Former West Cameroon and the grounds upon which they are applicable. Then, it shall discuss the status of foreign law before and after Former West Cameroon was freed from foreign rule. The current practice of courts in Former West Cameroon shall then be analysed to ascertain the state of affairs

¹ Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary*, 10th Edition, St Paul, Thomson Reuter, 2014, p. 763.

² Examples include Nigeria or Gabon for example which has regulated the payment of brideprice in its enactment of the Civil Code from the one inherited from France during colonisation. In Former East Cameroon, the Civil Code inherited before independence still applies.

³ In private law there have been only two attempts in family matters with a Law on Civil Status Registration enacted in 1968 which was repealed by Ordinance N 81/002 of 29th June 1981 as amended in 2011.

⁴ As far as its legal system is concerned, Cameroon, though a unitary State, operates in a form of legal federalism with one system applying in one part of the country and another in the other part of the country: the Common law system in the two English speaking regions, and the Romano-Dutch system in the eight French speaking regions. This results from the fact that Cameroon was partitioned and administered by England and France for over 45 years before gaining independence as will be discussed with more details below.

and determine whether it conforms to legal and constitutional tenets. Lastly, this paper shall explore the avenues to render justice that would not submit the grounds for judgment to criticism nor question the autonomy of a sovereign State.

I- Foreign Law Applicable in Former West Cameroon

It is necessary to determine which foreign law is applied to Cameroon in terms of the countries from which it originates and, then, its status as per the relevant enabling instruments.

A- Determination of the foreign law applicable in Former West Cameroon

Cameroon was annexed by Germany⁵. Following the latter's defeat in the First World War (WWI), the country was placed under the mandate and, later, trusteeship of allied forces England and France. This led to laws of England and Nigeria to apply in Former West Cameroon⁶.

1- English Law

As already mentioned, Cameroon was divided into two between France and England following the so-called "Simon – Milner line"⁷ during WWI⁸. France inherited Former East Cameroon and England inherited Former West Cameroon which was then made up of Southern Cameroons and Northern Cameroons⁹. This partitioning was confirmed by the League of Nations

⁵ Cameroon was "discovered" in 1472 by Portuguese who identified the adjacent river that flows to the Atlantic Ocean as the river of shrimps, "rio dos camaroes", from which the name Kamerun (German) or Cameroon (English) is derived. Yet, Cameroon was annexed by Germany which asserted dominion over the land in 1884 from the Littoral coastal area. Germans ruled the territory and applied their laws to it. German law influence was mostly felt in land management. However, with the partitioning of the country between France and England in 1918, French and English Laws replaced this first foreign law that was applied in Cameroon. Allied forces which won the war got Germany to sign the Treaty of Versailles where it was stipulated that Germany will pay reparations by relinquishing all its overseas African territories including: Cameroon, Togo, Tanzania, etc... Unlike the last two countries which were given as single units to either country, the territory of Cameroon was divided between Britain and France: article 119 of the Treaty of Versailles of 28th June, 1919. See generally: Ngoh Julius Victor, *The Political Evolution of Cameroon, 1884-1961*, Dissertations and Theses Paper 2929, 1979, at <https://doi.org/10.15760/etd.2924>; Harry R. Rudin, *Germans in the Cameroons 1884-1914, A Case Study in Modern Imperialism*, Archon Books, 1968.

⁶ The laws of France were applied in Former East Cameroon known as French Cameroons where France had dominion. As Former East Cameroon is not the subject-matter of this paper, this aspect shall not be discussed.

⁷ Of the names of the representatives of France and England in charge of carrying out the partitioning, respectively Henri Simon and Lord Milner.

⁸ See generally: Lovett Z. Elango, "Anglo-French Negotiations Concerning Cameroon during World War I, 1914-1916: Occupation, 'Condominium' and Partition", *Journal of Global Initiatives*, Vol. 9, No. 2, 2014, pp. 109-128.

⁹ As per the United Nations Visiting Mission to the Trust Territories of the Cameroons under British Administration and the Cameroons under French Administration, *1955 Report on The Cameroons Under British Administration Together with Related Documents Trusteeship Council Official Records: Seventeenth Session* (7 February - 6 April

in 1922 and later by the United Nations¹⁰. English Law is thus applied in Former West Cameroon by virtue of Article 9 the English and French Mandate Agreement of 20th July 1922 as approved by the League of Nations¹¹ which gave it power to administer the portion of Cameroon she chose as a British territory thus:

The Mandatory shall have full powers of Administration and Legislation in the area subject to the mandate. The area shall be administered in accordance with the laws of the Mandatory as an integral part of His territory... The mandatory shall therefore be at liberty to apply His laws to the territory under the Mandate subject to the modifications required by local conditions..., and to constitute the territory into customs, fiscal or administrative union or federation with adjacent territories under His sovereignty or control...¹²

The body of English Law applicable in Former West Cameroon is contained in the Southern Cameroons High Court Law 1955 which was enacted while the territory was still administered as a union with the Nigerian territory, the most significant provisions being sections 10, 11, 15 discussed lengthily below.

As Southern Cameroons was administered as a union with the adjacent territory of Nigeria, laws enacted in Nigeria were naturally applied there as part of that territory under the same administration.

1956) Supplement No. 3 New York, 1956 at p. 7, British Cameroons was made up of Southern Cameroons and Northern Cameroons. During the referendum to reunite Former West and Former East Cameroon in 1961, Northern Cameroons decided to stay with Nigeria while Southern Cameroons chose to be reunited with Former East Cameroon.

¹⁰ Under the League of Nations, the territory was under Mandate and under the United Nations Organisation, it was placed under the Trusteeship of England and France. This was just a change of name as the way these two Allied powers governed their respective territories remained the same. In fact, the Preamble of the Nigeria (Protectorate and Cameroons) Order-in-Council, 1946 which replaced the Cameroons under British Mandate Order-in-Council, 1923 as amended by the Cameroons under British Mandate Order, 1932 provided that: "And whereas the intention has been expressed that, notwithstanding the termination of the existence of the League of Nations, the Cameroons shall continue to be administered in accordance with the obligations of the said Mandate until other arrangements have been agreed between the Mandatory Power and the United Nations."

¹¹ It came into force on 29th September 1923.

¹² As cited in Neville Rubin, *Cameroon, An African Federation*, London, Pall Mall Press, 1971, pp. 202-2023.

2- Nigerian Law

Former West Cameroon was attached to and administered as an integral part of Nigeria in accordance with Article 9 of the 1922 League of Nations Mandate Agreement¹³. The laws of Nigeria were thus applied to Former West Cameroon by extension as per Proclamation N°1 of 1916¹⁴ pursuant to the English Foreign Jurisdiction Act, 1890 that rendered English laws applicable in foreign territories. Therefore, up till 1961 when Nigeria gained independence, the designation “Nigeria” included the Cameroonian territory under British Mandate/trusteeship. In fact, several laws enacted in Nigeria designated the territory as encompassing British Cameroons. Examples include Section 1 (1) of the Nigeria Letters Patent, 1946 amending the Letters Patent, 1922 and 1935 which defined “Nigeria” as :

the colony [Lagos[, the protectorate [the rest of Nigeria[and the Cameroons [under British mandate[“; section 1 (1) of the Nigeria (Protectorate and Cameroon) Order in Council 1946 and section 3B of the interpretation Ordinance, cap. 94 of the 1948 Laws.

Therefore, it may rightly be held that Nigerian Laws were in fact local laws of Former West Cameroon as it was part of the territory and citing them as foreign laws is quite a misnomer. In fact, if Southern Cameroons had chosen to stay in the Federation of Nigeria in the same way that Northern Cameroons did, the issue would not even have been raised. It was thus necessary to mention Nigerian Law under this heading as, nevertheless, these statutes were passed by Nigerian Parliament and their status needs to be clearly established.

Having identified the specific foreign law applied in Former West Cameroon, it remains to determine its status.

¹³ *Supra*.

¹⁴ This Proclamation was made after the territory was partitioned on 4th March 1916 but came into force retrospectively from 24th January 1916.

B- Status of Foreign Law in Former West Cameroon

The status of foreign law, that is, English law, in Former West Cameroon has not been the same from when it was held as a mandate territory, through trusteeship until present date with the turning point being the reunification of Former West Cameroon with Former East Cameroon.

1- Before Reunification

As already mentioned, since 1916, Former West Cameroon became a British territory administered as a union with the adjacent territory of Nigeria. In conformity with the Nigerian Proclamation of 1961, the British Foreign Jurisdiction Act, 1890, and article 9 of the League of Nations Mandate Agreement, the Southern Cameroons High Court Law, 1955 provides for English Law to be applicable in Former West Cameroon, the most relevant sections being sections 11, 10 and 15. This is the sole legal instrument that established the High court in Southern Cameroons and specifically determined the law applicable therein. As part of a territory administered under British rule and as provided by the relevant enabling instrument of the League of Nations and the British government itself, it was all but normal that English laws would be applied in Former West Cameroon.

In this regard, section 11 of the Southern Cameroons High Court Law, 1955 provides that:

Subject to the provisions of any written law and, in particular, of this section and of sections 10, 15 and 22 of this law:

- a) The common law;
- b) The doctrines of equity; and
- c) The laws of general application which were in force in England on the 1st of January 1900, shall, in so far as they relate to any matter with respect to which the legislature of the Southern Cameroons is for the time being competent to make laws, be in force within the jurisdiction of the court.

The “Common law”, as imbedded in that provision, stands for the law developed by judges in England since the 11th Century, that is, the first source of English law, while “the doctrines of equity” refer to the body of law that was developed by the Chancery courts to supplement the common law when the latter was harsh and strict and could not find solutions to a pending litigation. “Statutes of general application”, on their part would refer to any law that applies to the whole territory and to all the members of the territory¹⁵.

Section 10 provides on its part that:

The jurisdiction vested in the High Court shall, so far as practice and procedure are concerned, be exercised in the manner provided by this Law or any other written law, or by such rules and orders in court as may be made pursuant to this Law or any other written law, and in the absence thereof in substantial conformity with the practice and procedure for the time being of Her Majesty’s High Court of Justice in England.

Section 15 provides further that:

The jurisdiction of the High Court in probate, divorce and matrimonial causes and proceedings may, subject to the provisions of this Law and in particular, section 27, and to rules of court, be exercised by the court in conformity with the law and practice for the time being in force in England.

Thus, until 1961, it was lawful for the courts in Former West Cameroon to apply specific English Laws directly; as regards the common law and doctrines of equity, there was no limitation of time. For statutes of general application, only those that were in force in England on 1st January, 1900; as for procedure, probate, divorce and matrimonial causes and proceedings, English statutes apply as soon as they are enacted by the Parliament in England for as long as the Cameroonian Parliament has not, in the exercise powers conferred on it by article 26(2)(b) of the Constitution,

¹⁵ This shall be discussed in more details in II.A.1 below.

enacted domestic legislation in the domain¹⁶. This ensured continuous reception of any changes in the law in England.

If the application of English law went without question while Former West Cameroon was still under foreign administration, this is not the same once circumstances changed with reunification with Former East Cameroon.

2- After Reunification

Former West Cameroon and Former East Cameroon reunited in 1961, after 45 years of being administered apart by England and France. This reunification came as a result of a plebiscite whereby British Cameroons were asked to join Former East Cameroon which gained independence on 1st January, 1960 or to stay with the Federation of Nigeria. As British Cameroons was made up of Southern Cameroons and Northern Cameroons, the latter opted to remain with Nigeria, while the former decided to join French Cameroons (Former East Cameroon). The referendum took place on 11th February 1961. Former East Cameroon was already independent¹⁷ while Former West Cameroon might be said to have gained its independence by joining her. This process led to the creation of a Federal State made up of two Federated States: Former West Cameroon (Southern Cameroons) and Former East Cameroon. The Federal Constitution¹⁸ provided in article 46 that “previous legislation of the Federated States shall remain in force in so far as it does not conflict with the provisions of this Constitution.”

Clearly, the Federal Constitution of Cameroon provided for the continuous application of received foreign laws in both Federated States as long as they did not conflict with the Constitution. In civil matters, this warranted the application of the Civil Code for example in Former East Cameroon and of several English statutes in Former West Cameroon. Eleven years after reunification, there was a presidential move towards unification which occurred on 20th May 1972

¹⁶Section 26(2)(b) of the 1996 Constitution enacted as Law N°96/06 of 18th January 1996 revising the Constitution of 2nd June 1972 as amended by Law N 2008/001 of 4th April 2008 provides that the following matters shall be reserved to the Legislative Power: (b) the status of persons and property ownership system: 1. nationality, status of persons, matrimonial system, succession and gifts; 2. rules governing civil and commercial obligations; 3. movable and immovable property ownership system.

¹⁷ The independence of Former East Cameroon was proclaimed on 1st January, 1960.

¹⁸ Voted by the National Assembly of Cameroon on 14th August 1961, promulgated on 1st September, 1961 and entered into force on 1st October, 1961.

along with the enactment of a new Constitution that ended federalism and made Cameroon a decentralised unitary State¹⁹.

As far as the applicable law is concerned, article 38 of the 1972 Constitution²⁰ provided that:

the legislation applicable in the Federal State of Cameroon and in the Federated States on the date of entry into force of this Constitution shall remain in force insofar as it is not repugnant to this Constitution, and as long as it is not amended by subsequent laws and regulations.

This reiterated what was contained in article 46 of the 1961 Constitution thereby guaranteeing the continuous application of received foreign law. The 1972 Constitution thus perpetuated legal federalism in Cameroon while establishing a political unification. After reunification and through unification, the Constitution was then, and, is still, clear that Former West Cameroon and Former East Cameroon are to continue to apply the laws that they were applicable before reunification until the Parliament of the Republic enacts new laws. In effect, article 68 of the 1996 Constitution is *mutatis mutandi* the same provision found in the 1972 Constitution. One may question the continued reference to the Federal State when a unitary form of State had already been established by the 1972 Constitution. A reference to ex-Federated States territories would have made more sense.

Some scholars, mostly from Former East Cameroon, that is, from Former French Cameroons with the Civil Law/Romano-Dutch legal system tradition, hold that reception of foreign law should have ended at reunification, that is, in 1961, and that the applicable law as recognised only includes foreign enactments that were received on that date²¹ and not after²². If we were to

¹⁹ Article 1 (2) of the 1972 constitution as amended.

²⁰ Enacted on 2th June 1972.

²¹ Whether it be 1st September 1961 as date of enactment or 1st October 1961 as date of entry into force of the Federal Constitution.

²² Dominique Zambo Zambo, *Le Droit applicable au Cameroun, Essai sur les conflits de lois dans le temps et dans l'espace*, Ph.D. Thesis, University of Yaounde II, 2009, pp. 205 ss; M. Nkouendjin Yotnda, *Le Cameroun à la recherche de son droit de la famille*, Ph.D. thesis, Paris, L.G.D.J., 1975, p. 34, footnote 18; Boniface Banamba, *Les conflits de Droits et de Lois dans le Système Juridique Camerounais*, Ph.D. thesis, University of Paris II, Volume 1, 1993, pp. 116-117; Béatrice Djuidje, *Pluralisme Législatif Camerounais et Droit International Privé*, Ph.D. thesis, Paris, L'Harmattan, 1999, N° 6 ss; Moïse Timtchoueng, *Le Droit Camerounais de la Famille Entre son Passé et son*

admit that strand of reasoning, it would lead to the conclusion that receiving and applying any post-1961 foreign/English law is inadmissible²³, heretic²⁴, illegal and unconstitutional²⁵. Some authors hold that, since article 5 of the 1961 Constitution, entrusts matters relating to the status of persons, obligations and contracts and judicial organisation to federal authorities, the relevant provisions of the Southern Cameroons High Court Law 1955 that referred the matter to a foreign lawmaking body thereupon became contrary to the Constitution²⁶. It is to be noted that this position might stem from the fact that since its independence on 1st January 1960, no subsequent French law was received in Former East Cameroon by virtue of article 51 of the 1960 Constitution²⁷ which provides that:

The body of law resulting from laws, decrees and regulations applicable in Cameroon at the coming into force of this constitution shall remain in force in all its provisions that are not contrary to it, for the time being, until they are amended by law or regulations adopted by the government in its area of competence.

It is on this ground that Former East Cameroon scholars expect that the situation should be the same in Former West Cameroon. To the effect that, once the power to legislate is clearly entrusted to the national Parliament, it goes without question that no foreign law may thereafter be received nor applied in the country as it will violate the Constitution.

Avenir, thèse 3ème Cycle, University of Yaoundé II, 2000, N° 3 ss; Thérèse Atangana-Malongue, “Le principe de l’égalité en droit camerounais de la famille”, *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, Vol. 1 (3), 2003, p. 166 ft 19; Paul Gérard Pougoue and François Anoukaha, “Régimes Matrimoniaux, Successions, Droit des Conflits”, *Jurisclasseur*, Fasc. 3., 1996, N° 51.

²³ Zambo Zambo, op. cit., p. 208.

²⁴ Ibid., p. 210.

²⁵ Magloire Ondo, “Le droit administratif français en Afrique francophone: Contribution à l’étude de la réception des droits étrangers en droit interne”, *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, 2002, pp. 298-300.

²⁶ Ibid. and Zambo Zambo, op. cit., pp. 209-210.

²⁷ Enacted on 4th March, 1960.

At the same time, judges²⁸ and scholars²⁹ schooled in the Common Law system hold a contrary view³⁰. In effect, they hold that as per the Southern Cameroons High Court Law in its sections 10, 11 and 15: only English statutes of general application have a limitation date, that is, 1st January, 1900. As for common law and doctrines of equity, there is no time limitation in accordance with section 11. The same goes for procedure: section 10; and matters relating to probate, divorce and matrimonial causes and proceedings, as per section 15.

However, the bewilderment of Civil Law jurists towards this position is understandable. In effect, the situation is quite unusual and, even contrary to the principle of State sovereignty, in as much as it leads to the internal laws of a foreign country, as soon as they are adopted by that country's parliament, to be applied without more to another sovereign country: Cameroon, and most specifically, Former West Cameroon. Thus, rightly, the question as to whether courts in Former West Cameroon should continue receiving and applying English law under the cover of sections 10 and 15 of the Southern Cameroons High Court Law 1955.

Since its adoption in 1973 for example, all Former West Cameroon court decisions in divorce cases are based on the Matrimonial Proceedings Act, 1973 which is a post-1961 English statute. The advantages of applying that piece of legislation, over and above mere compliance with section 15 of the Southern Cameroons High Court Law, 1955, are to allow litigants benefit from modern rules that take societal developments into account. Examples abound. One is the change of denomination that was provided to one of the five indicators of the irretrievable breakdown of marriage. In effect, the "cruelty" indicator that existed in the Matrimonial Causes Act, 1969 was replaced by the "behaviour" indicator in the Matrimonial Causes Act, 1973. The new wording of the second indicator of irretrievable breakdown of marriage completely removed the term "cruelty" and instead used "behaviour". This helps cover situations that would not have otherwise amounted

²⁸ In rendering their decisions as shall be discussed below.

²⁹ Carlson Anyangwe, *The Cameroonian Judicial System*, Yaoundé, CEPER, 1987, p. 223; Ngwafor Ephraim Ndeh, *Family Law in Anglophone Cameroon*, Saskatchewan, The University of Regina Press, 1993, pp. 1-5.

³⁰ It should be noted that some Civil Law schooled scholars also espouse this stand. They include: Banamba, who, though expressing surprise to the fact that 30 years after independence, 10 years after unification, foreign law, English Law, is still being received, does not find any legal impediment to its application, op. cit., pp. 118-120; Timtchueng, op. Cit., N° 31 and Djuidje, who thinks that the reception of post-1960 laws is inexplicable, yet, opines they are nevertheless applicable, op. cit., N°10 ft 2 and N° 112 ss.

to “cruelty” but which may, nevertheless, direct the court to find that there is irretrievable breakdown of marriage warranting a decree of divorce.

The continuous reception and application of English law in Former West Cameroon has been reaffirmed by the Supreme Court in 1981 when it declared, relating to section 10 of the Southern Cameroons High Court Law 1955 on procedure, that³¹ :

Mindful of the absence of local legislation governing procedure in any given matter, or when the existing local rules are not sufficiently clear, a High Court being seized of a civil matter in Former West Cameroon should have recourse to the rules of procedure of the High Court in England.

It should, however, be noted that, as concerns section 10 of the Southern Cameroons High Court Law 1955, the South West Court of Appeal sitting in Buea erred in law when it reversed the High Court decision in *Fonlon V. Fonlon and 8 Others*³². In this case, the applicant sought the application of section 10 of the Southern Cameroons High Court Law 1955 in a procedure for the adoption of his nephews. The High Court judge declined the application of section 10 on the ground that the provision referred to procedure only and not to substantive law and that, there was no adoption law in Former West Cameroon. The case was therefore struck out. On appeal, the judge reversed the decision and held that courts have to apply English law, section 10 to the matter. Yet, as discussed above, section 10 is about procedure and not substantive rules, and the matter was clearly about substantive rules for adoption.

Then, as a sovereign State or part of a sovereign State, should Former West Cameroon keep applying the laws of another sovereign State, as soon as they are enacted without any specific endorsement or appropriation act from its own legislature? The answer would be negative if one were to consider that it undermines State sovereignty as understood in its roots. Yet, courts in

³¹ CS, 8 January 1981, R.C.D. 1981, N° 21-22, pp. 144 ss. See Zambo Zambo, op. cit., p. 207 ft 777.

³² Civil Appeal N° BCA/2/75 of 11th November 1975 as cited by Banamba, op. cit., p. 119.

former West Cameroon feel empowered to do so in cases before them up till 2024, a little over 43 years after reunification³³.

II- Application of Foreign Law in Former West Cameroon: Practice and Prospects

From the foregoing, it is quite evident that courts in Former West Cameroon still apply foreign law, but do they keep within the limits imposed by law? In any case, they have several alternatives that will be less disputed.

A- Practice in Former West Cameroon

Up till date, courts in Former West Cameroon apply post-reunification English laws. These include post-1900 laws of general application and post-1961 laws on probate, divorce and matrimonial causes and proceedings.

1- Application of Post-1900 English Statutes of General Application

Section 11 of the Southern Cameroons High Court Law provides a time limitation for the reception and application of English “statutes of general application” and that is 1st January, 1900. In effect, it states: “statutes of general application *that were in force in England on the 1st January, 1900*”³⁴. Once laws have been identified to fall under the category “statutes of general application”, it is easy to determine whether or not they are to be applied if enacted after 1st January 1900 in England. In the latter case, it would be illegal.

Determining whether a statute is of general application depends on the merits of the statute in question. Besides, acceptance of a statute as being “of general application” in one territory does not necessarily mean that it will be so accepted in another³⁵. As to acceptance on grounds of the merits of the statute in question, generality may be construed from the subject-matter of the statute and its geographical scope. Therefore, a statute that relates to only a segment of the population may not be considered a statute of general application. Osborne C.J. held in *Attorney General V. John*

³³ For Zambo Zambo, this would mean that Cameroon has alienated part of its sovereignty that it just acquired. It is inexplicable that a foreign parliament be competent to enact laws applicable in another sovereign State, op. cit., p. 209.

³⁴ Emphasis added.

³⁵ Daniels E. C. Ekow, *The Common Law in West Africa*, London, Butterworths, 1964, p. 319.

*Holt and Co Ltd*³⁶ that statutes of general application are statutes that are applied by all civil and criminal courts and bind all citizens. He set the test as consisting in giving a positive answer to any one of these questions:

- (i) By what courts is the statute applied in England?
- (ii) To what classes of the community in England does the Act apply?

A law would therefore not be of general application if its administration is entrusted to specific courts or if its application is limited to a certain category of persons³⁷. Hence, the Fatal Accidents Act 1846 and the Fatal Accidents Act, 1864 are considered statutes of general application as they apply to all citizens³⁸. Likewise, the West African Court of Appeal held that the Land Transfer Act, 1897 is a statute of general application as it applied to all persons who died after 1st January 1898³⁹. Statutes of general application eligible for application by courts in Former West Cameroon must have been in force in England on 1st January, 1900.

Then, as implied by sections 10 and 15 of the Southern Cameroons High Court Law 1955, laws of general application may also be taken to be any laws that do not fall under the exceptions provided therein, viz: procedure, probate, divorce, matrimonial causes and proceedings. In this vein, the English Legitimacy Act, 1976 and Adoption Acts including the latest, the Adoption and Children Act, 2002, are laws of general application that may not be received and applied in Former West Cameroon as being post-1900 Acts.

In succession matters, the bulk of laws that courts in Former West Cameroon apply⁴⁰ includes the Wills Act, 1837; the Wills Amendment Act, 1852; the Administration of Estates Act, 1925; the Non-Contentious Probate Rules of 1954; the Trust of Land and Appointment of Trustees Act, 1996; the Inheritance (Provision for Family and Dependants) Act, 1975; the Intestate Estates Act, 1952; the Law Reform (Succession) Act, 1995. Also applied are the Legitimacy Act, 1976;

³⁶ (1910) 2 N.L.R.I.

³⁷ Joseph Nzalé Ebi, *The Structure of Succession Law in Cameroon*, Ph.D. Thesis, University of Birmingham Law School, 2008, pp. 23-24.

³⁸ *Lawal V. Younan*, 1961 ANLR 1.

³⁹ *Young V. Abina*, (1940) 6 W A.C.A. 180

⁴⁰ This account is provided by Nzalé Ebi, op. Cit., pp. 46-47.

the Family Law Reform Act, 1987; the Adoption and Children Act, 2002⁴¹ and the Matrimonial Causes Act, 1973 when the case involves the determination of succession rights of legitimated children, adopted children and illegitimate children respectively as well as what may amount to reasonable financial provision for a surviving spouse⁴². In addition, there are Nigerian laws which are, as discussed above, considered as local legislation as they were enacted while Former West Cameroon was still part of the territory called Nigeria⁴³. Such Nigerian laws as applied in succession matters include: the Administrator-General Ordinance, Cap 4. of the 1948 Laws of the Federation of Nigeria; Order 48 Rule 1(1) of the Supreme Court (Civil Procedure) Rules Cap. 211 of the 1948 Laws of the Federation of Nigeria and the Evidence Ordinance Cap. 62 of the 1948 Laws of the Federation of Nigeria.

When application of these laws is tested with the provisions of the Southern Cameroons High Court Law, 1955, it appears that, as per section 11, out of twelve English laws, only two pass the test of legality as being pre-1900 laws. These are: the Wills Act, 1837 and the Wills Amendment Act, 1852. The Administration of Estates Act, 1925, the Trust of Land and Appointment of Trustees Act, 1996; the Inheritance (Provision for Family and Dependants) Act, 1975; the Intestate Estates Act, 1952; the Law Reform (Succession) Act, 1995 are post-1900 laws and may not therefore be considered as lawful. The Non-Contentious Probate Rules of 1954, on its part, falls under the exception provided for in section 15 of the Southern Cameroons High Court Law, 1955 which is, as a reminder, that of probate. This is alongside divorce and matrimonial causes and proceedings. In the same vein, the application of the Matrimonial Causes Act, 1973 may be justified. This is not the case with the Legitimacy Act, 1976, the Family Law Reform Act, 1987 and the Adoption and Children Act, 2002 which are clearly post-1900 laws of general application. Yet, these laws are applied by judges on the ground that they relate to family matters.

The reason tendered for the application of post-1900 laws of general application is that these laws bring about rules that are more favourable to parties and more respectful of human rights. For example, the Inheritance (Provision for Family and Dependants) Act, 1975 allows the

⁴¹ Enacted on 7th November, 2002 in England.

⁴² Nzalie Ebi, *op. cit.*, p. 47.

⁴³ Above in I.A.2.

deceased's dependants to claim reasonable financial provision out of the estate. The Intestate Estates Act, 1952, on its part, significantly adds to the rights of a surviving spouse. The Law Reform (Succession) Act, 1995 adds to the category of persons that may apply for reasonable financial provision under the 1975 Inheritance (Provision for Family and Dependants) Act⁴⁴. Not applying post-1900 English laws on succession would have resulted in operating a distinction between male and female descendants or having widows inheriting lesser shares from their deceased husbands' estates, etc... Also, as shall be discussed below⁴⁵, these succession laws have been likened to probate causes and proceedings.

In fact, it has been held that strict adherence to the limitation date would mean that “the courts will be applying outdated rules which no longer meet the required standard of justice under English law”.⁴⁶ If at all, as it were, the idea was to institute an equivalent system of justice, then that objective would be defeated if, the tyranny of statutory provisions would oblige judges to apply laws that have been long abandoned by England herself.⁴⁷

It has also been argued that:

Neither reason nor justice, in the absence of a clear and comprehensive Cameroonian enacted law on the issues compels such rigid interpretation today. The proper approach, it is suggested, must be dictated, if not in fact justified, by rational objective imperatives of justice and fairness with due regard to the present level of our socio-economic development and situated in the general context of our overall objective legal modernisation.⁴⁸

The result of such a line of thinking is that courts in Former West Cameroon have consistently been applying post-1900 English laws of general application keeping pace with any subsequent amendments. An example would be the case of *Awuro Daniel Emene V. Angwah*

⁴⁴ Nzalie Ebi, op. cit., p.50

⁴⁵ Below at II.A.2.

⁴⁶ Nzalie Ebi, op. cit., p. 53.

⁴⁷ Park A.E.W., *Sources of Nigerian Law*, London, Sweet and Maxwell, 1963, pp. 23-24.

⁴⁸ Charles Manga Fombad, “The Scope of Uniformised National Laws in Cameroon”, *Revue Juridique Africaine*, 1990, pp. 59-71.

Shelvin Ajoh and the People of Cameroon decided on 24th September, 2021⁴⁹ which applied, among other things, the English Adoption and Children Act, 2002.

If that is the rationale for applying post-1900 laws of general application, it would naturally be the case for laws that fall under the exceptions provided for in sections 10 and 15 of the Southern Cameroons High Court Law 1955.

2- Application of Post-1961 English Laws on Matrimonial Causes and Proceedings

As already mentioned, sections 10 and 15 of the Southern Cameroons High Court Law 1955 provide for the continuous application of the procedure as is applied in the High Court in London and of any laws relating to probate, divorce, matrimonial causes and proceedings as they are applied in England for the time being in force as long as the local Parliament has not legislated in those areas.

As far as matrimonial causes and proceedings are concerned, all decisions are certainly based on post-1961 English enactments with the most prominent being the Matrimonial Causes Act, 1973 but also, since 2020, the Divorce, Dissolution and Separation Act enacted that year. As a matter of fact, all divorce cases are examined and decided as per the recent pieces of legislation relating to divorce and matrimonial causes and proceedings. One of the latest cases is that of *Edetson Justin Millo V. Fondon Ngwo-Zie Yvonn*⁵⁰ decided on 6th April 2023 in the High Court of Ndiain Division in the North West Region where Kwei Haliday J.'s judgment reads thus:

This Final Order is predicated upon an application made by Barrister [...], Petitioner's Counsel on his behalf [...]. At the hearing *Counsel submitted that the application is grounded upon the provisions of Section 18 (1) (b) of Law no. 2006/015 of 29 December 2006 to lay down the judicial organization as amended in 2011, the Divorce, Dissolution and Separation Act 2020 and the provisions of the Matrimonial Causes Act 1973.* [...]

⁴⁹ Suit N° HCN/016/O.M./2021A (Unreported) where the court granted the adoption request of the applicant inter alia, after having "equally considered the oral submission of Counsel for the Applicant and the laws so cited". Among the laws cited was the English Adoption and Children Act, 2002.

⁵⁰ Suit N° HCN/05MC/2022 (unreported).

The Respondent did not file any observation within the 20 weeks period as required by the Divorce, Dissolution and Separation Act 2020. [...]

At the hearing counsel of Applicant submitted that the court should consider the recent developments in the law of divorce introduced by the Divorce, Dissolution and Separation Act 2020 and in particular S 1 which removes the requirement to establish facts by merely obliging the Applicant to indicate in his/her application that the marriage has broken down irretrievably. [...]

Whereas this court has considered the application and the prayers contained therein;

Whereas this court has equally considered the oral submission of Counsel of Applicant and the pertinent provisions of the Divorce, Dissolution and Separation Act 2020;

Whereas, this court is satisfied that the application has been made in accordance with the provisions of Divorce, Dissolution and Separation Act 2020; [...]

Whereas, this court takes note that section 1 (3) of the Divorce, Dissolution and Separation Act 2020 stipulates that the court must consider the statement ‘the marriage has broken down irretrievably’ contained in the application to be conclusive evidence that the marriage has broken irretrievably and make a divorce order;

Whereas, this court notes that the preceding paragraph exempts the Applicant from the requirement to establish facts *thereby making the grounds for divorce under section 1 of the Matrimonial Causes Act of 1973 outmoded; [...]*

In consequence thereof, this court orders as follows:

- 1) That a final order is entered in favour of the Applicant thereby dissolving their union contracted on the 7th of March 2014;⁵¹

This case taken as an example epitomises the phenomenon of continuous reception and application of laws under section 15 of the Southern Cameroons High Court Law 1955 in Former West Cameroon. It appears that as a new law was enacted in 2020 on divorce, judges and lawyers alike have started invoking that piece of legislation which simplifies divorce procedures. In that vein, the judge stated that the new procedure laid down in section 1 (3) of the Divorce, Dissolution and Separation Act, 2020 is “*thereby making the grounds for divorce under section 1 of the Matrimonial Causes Act of 1973 outmoded*”.⁵²

As far as probate is concerned, the trend has been to construe probate causes and proceedings to include the administration of estates and the distribution of revenue thus attracting related statutes within the ambit of section 15 of the Southern Cameroons High Court Law 1955 to allow the application of post-1900 statutes. In other countries, such as Sierra Leone which also applies received English Law, attempts to do so have been quashed on appeal⁵³. However, in Cameroon, the reason tendered is that unlike in those other countries, there is no local legislation which application would be ousted by such an interpretation of the term “probate”⁵⁴. In effect, in *Godwin V. Crowther*⁵⁵, the court held that upholding the interpretation of the lower court that the phrase “probate causes and proceedings” included the administration of estates and the distribution of residue, would result in the local Ordinance being repealed⁵⁶. Henceforth, scholars⁵⁷ and judges⁵⁸ alike in Former West Cameroon have concluded that had it not been for the existence of the local law, the Administration of Estates Act, 1925 would have been applied in Sierra Leone using the court’s interpretation of “probate”.

⁵¹ Emphasis added.

⁵² *Edetson Justin Millo V. Fondon Ngwo-Zie Yvonn*, pp. 2-3.

⁵³ *Godwin V. Crowther*, 1934, 2 W.A.C.A. 109 and *Taylor V. Taylor*, 1935, 2 W.A.C.A. 348, 349 all of them decided in Sierra Leone.

⁵⁴ Nzalie Ebi, op. cit., p. 51

⁵⁵ Note 53 supra.

⁵⁶ Nzalie Ebi, op. cit., p. 51

⁵⁷ Ibid. Nzalie Ebi goes further by justifying the interpretation in Cameroon with the application of interpretation rules, that is, the mischief rule, the golden rule and the *ejusdem generis* rule: pp. 51-53.

⁵⁸ This may be seen in the dictum of Epuli J. in the case of *Nforba V Nchari* (1999) G.L.R. 59, 63.

It should be recalled that probate means “the judicial procedure by which a testamentary document is established to be a valid will; the proving of a will to the satisfaction of the court.”⁵⁹ It is therefore clear how far-fetched is the interpretation that seeks and succeeds in attracting the administration of estates and the distribution of such estates within the meaning of probate as spelt out in the Southern Cameroons High Court Law, 1955. In *Taylor V. Taylor*⁶⁰, Kingdon C.J. established the test that would help determine whether matters would be considered as probate matters thus: ““would this matter in England be dealt with in the Probate Division or Chancery Division’? If in the former, it is a probate matter, if in the latter, it is not a probate matter”⁶¹.

Likewise, in Nigeria, in the case of *Idehen V. Idehen*⁶², the court refused to apply foreign law as there was a relevant local law. In that case, the Supreme Court in Nigeria refused to apply the English Wills Act of 1837 which is a statute of general application as there was a local law in force, that is, the Wills Law of Western Nigeria.

The practice of applying post-1900 statutes of general application and post-1961 English laws on procedure, probate, divorce and matrimonial causes and proceedings might go without question if the Southern Cameroons High Court Law is to be construed strictly. Yet, it seems to contradict the principle of State sovereignty and article 26 of the 1996 Constitution that entrusts the competence to legislate on those matters to the National Parliament. Both positions stand on solid grounds. The question then is as to whether judges might render justice by any other means which does not question the sovereignty of Cameroon nor seem unconstitutional. Undoubtedly, there are many avenues to achieve that.

B- Other Avenues for Rendering Justice

It is possible for judges in Former West Cameroon to render justice to parties using mechanisms other than the direct application of post-1900 and post-1961 English laws. Such

⁵⁹ Garner, op. cit., p. 1395.

⁶⁰ Note 53 supra.

⁶¹ Supra, 349.

⁶² (1991) 6 NWLR (Pt.198).

mechanisms include: developing internal case law; initiating law reform or relying on international human rights instruments.

1- Development of Internal Case Law

Courts in Former West Cameroon are of the Common Law family, that is to say that they are from a unique tradition where the courts, that is judges, have a residual power to make laws through the judgments they deliver. This is often referred to as judge-made law⁶³. This is how the Common Law and Equity developed in England. It will, therefore, not be an aberration for judges of the courts in Former West Cameroon to develop their own case law which serves as guidance for future decisions in application of the doctrines of binding precedent and *stare decisis*. The rule of binding precedent obliges courts to apply principles established in previous decisions of superior courts to matters with similar or identical facts before them to give consistency and certainty to the Law. The rule of binding precedent stands on the principle of hierarchy of courts (*stare decisis* or standing order of courts) which establishes the working of the doctrine of precedent in a practical manner. On the issues at hand, only the High Courts, Courts of Appeal and the Supreme Court (specifically the Common Law Bench of the Supreme Court) can establish binding precedents. The rule of binding precedent requires that only the *ratio decidendi* may be followed by inferior courts in subsequent similar cases. The *ratio decidendi* is one of two things: either the specific rule that has been applied to solve the issue at hand or that specific rule plus the decision that is arrived at in that specific case. Any legal rule or assertion not relating directly to the issue to be solved in any case is considered *obiter dictum* and it is not used as a precedent even if it is considered an authoritative argument in future cases. Superior courts such as the Court of Appeal or the Supreme Court could either confirm or reverse precedents established by High Courts.

Then, even if a precedent is established, there are still ways not to follow it if it does not render justice in the case at hand, to this effect, inferior courts may use “distinguishing” while superior courts would use the technique of “overruling”.

⁶³ In that respect, one might think that courts in Former West Cameroon could simply apply common law rules and doctrines of equity. However, even if there is no limitation of time as concerns reception and application of these two bodies of English Law rules, the same issues as posed above as regards post-1961 statutes arise. Therefore, this does not seem to be a better option.

Principles guiding courts in developing their own internal case laws would be general principles of law under their “inherent power [...] by virtue of their general duty to administer justice”⁶⁴. The courts would use that discretionary power to come up with solutions to render justice to parties. In fact, section 27 (4) of the Southern Cameroons High Court Law 1955 provides that “in cases where no express rule is applicable to a matter in controversy, the court shall be governed by the principles of justice, equity and good conscience”. Although this refers to divergences between customary law and written law⁶⁵, it may well be used by courts to develop rules to decide on issues before them without having recourse to post-1900 and post-1961 English laws.

Courts would then be free to get inspiration from both written laws including human rights instruments, but also from local customs and traditions which might result in a suitable blend of legal rules that are adapted to the African and, most specifically, the Cameroonian context. Courts may also be inspired by the way courts in foreign countries interpret and apply human rights instruments. This is even a well-established practice of regional human rights judicial bodies⁶⁶.

The question that necessarily follows is whether courts in Former West Cameroon can revert to judge-made law where statutes were already enacted and are applied by virtue of the Southern Cameroons High Court Law, 1955 as received and consecrated by the various Constitutions of Cameroon as mentioned above⁶⁷. This is possible when they succeed in proving that the law may not be applied in the present situation and that there are gaps that it did not fill.

In any case, the best solution to avert direct application of English laws in Former West Cameroon is clearly the adoption of new laws through law reform.

⁶⁴ Anthony Allott, *Essays in African Law: With Special Reference to the Law of Ghana*, London, Butterworths, 1960, p. 25.

⁶⁵ In effect, section 27 of the Southern Cameroons High Court Law, 1955 provides for the recognition and application of customary law by the High Court as well as modalities for its application and the course of action where there is a conflict between written law and customary law.

⁶⁶ Christopher McCrudden, “A Common Law of Human Rights?: Transnational Judicial Conversations on Constitutional Rights.” *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 20, no. 4, 2000, pp. 499–532. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/20468339>. Accessed 27 Feb. 2024; Laurence Burgorgue-Larsen, “Decomartmentalization’: The Key Technique for Interpreting Regional Human Rights Treaties”, *I•CON Vol. 16 No. 1*, doi:10.1093/icon/moy010, 2018, 187–213; Mirna E. Adjami, “African Courts, International Law, and Comparative Case Law: Chimera or Emerging Human Rights Jurisprudence?”, *24 MICH. J. INT’L L.* 103, 2002, pp. 103 - 167.

⁶⁷ *Supra* at I.B.2.

2- Law Reform

Law reform is a permanent function in many countries⁶⁸. In effect, as society evolves, circumstances change, new technologies are developed and laws have to adapt. The need for law reform should be felt with more acuity in ancient colonies which were forced to apply laws of colonial masters designed for foreign people living in different settings. Not only that, such laws as applicable in ancient colonies are outdated as they were designed to meet 19th century conditions. This is the case with statutes of general application under section 11 of the Southern Cameroons High Court Law, 1955 for example, that courts in Former West Cameroon are called upon to apply for the time being until the Cameroon Parliament enacts laws in respect of those matters.

Many former colonies in Africa and throughout the world have already gone through deep law reform in order to adapt inherited laws to their societal values and to unescapable technological developments. In Africa for example, in the domain of Matrimonial Causes and proceedings, one can cite, indiscriminately from Romano-Dutch or common law tradition: Nigeria, Uganda, Rwanda, Kenya, Gabon, Senegal and Cote d'Ivoire. Cameroon on its part, more than 63 years after reunification, has only attempted two times to legislate in related matters with a law on Civil Status Registration in 1968 that was abrogated in 1981 by an Ordinance on the same subject-matter. Many areas of family life⁶⁹: probate, divorce and matrimonial causes and proceedings have never been addressed by way of legislation by the Cameroonian Parliament. Consequently, both in Former West Cameroon and in Former East Cameroon, laws that apply are, for the main part, 19th and 20th centuries' laws as discussed above⁷⁰.

⁶⁸ Examples abound. In Africa: South Africa, there is the South African Law Reform Commission (SALRC), an independent statutory body, established by the SALRC Act, 1973 (Act 19 of 1973); in Mauritius, the Law Reform commission may be accessed through https://lrc.govmu.org/lrc/?page_id=2226; in Uganda, the Uganda Law Reform Commission is established under Article 248(1) of the Constitution of the Republic of Uganda; in Namibia, by the Namibia Law Reform and Development Commission Act, 1991, Act 29 of 15 July 2004. Out of Africa, there is the Law Reform Commission of Hong Kong established in January 1980; the list of Law Reform Commissions for the United Kingdom and all territories including Australia, Queensland, The Wales, England, etc., is to be found at <https://libguides.library.qut.edu.au/legislation/law-reform>.

⁶⁹ But not only, all aspects of private law are concerned including tort law and contract law.

⁷⁰ For Former East Cameroon, those matters are governed by the 1804 French Civil Code which was made applicable in French Cameroons upon the country's partitioning.

As already pointed out, continued use of foreign laws has been established by the successive Constitutions of Cameroon as a transitional measure. Therefore, in Former West Cameroon, judges are faced with a dilemma: either they revert to outdated foreign laws, or they keep pace with Law Reform in England with the many questions that arise in such a case as discussed in this paper. Meanwhile, law reform would solve the issue and enable judges to effectively render justice through decisions which grounds may not be questioned either as to their legality or constitutionality.

Unfortunately, law making is not the function of judges. It is a constitutional function of Parliament to enact laws devolved to it by article 26(2) as an application of the much universally acclaimed principle of separation of powers propounded by Montesquieu in his vision of a modern state⁷¹. Unlike in many other countries where law reform is the mandate of an independent commission⁷² created to that effect, in Cameroon, bills are tabled before Parliament directly either by parliamentarians or by the government departments such as the Ministry of Justice or any other relevant Ministry after input has been required and obtained from various stakeholders. It is rather unfortunate that up till 2024, no attempt in enacting the first Cameroonian legal instrument in Family matters has gone through completion despite numerous attempts from various commissions and bodies steered by the Ministry of Justice which steers most law reforms in the country⁷³ or under the auspices of the Ministry of Women Empowerment and the Family or the Ministry of Social Affairs or non-governmental organisations such as the Association of Cameroonian Female Jurists known by its French acronym ACAFEJ⁷⁴.

Faced with the absence of local legislation, an impediment which is not within their jurisdiction, judges should, maybe, resort to international legal instruments ratified by Cameroon in order to render justice, thereby avoiding recourse to foreign law.

⁷¹ Charles Louis de Secondat, Baron of Montesquieu, 1748, *The Spirit of Laws*, Vol. 1 at https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/837/0171-01_Bk.pdf

⁷² Note 68.

⁷³ There was a project for the drafting and adoption of a uniform Civil Code and Civil Procedure Code in the years 2008-2011 financed by the European Union.

⁷⁴ This association was created in 1987 and aims at promoting and safeguarding women's rights. As of 2024, it is the one steering yet another committee for the draft Code for Persons and the Family with the support of UNFAP.

3- Reliance on International Human Rights Instruments⁷⁵

As a sovereign State, Cameroon has ratified nearly all international and regional human rights instruments including those that uphold and protect the rights of women and children such as the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW)⁷⁶ and the Convention of the Rights of the Child⁷⁷ at the international level; the Maputo Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights⁷⁸ and the African Charter on the Rights of the Child⁷⁹ at the regional level. These specific human rights instruments coupled with more general human rights instruments provide sufficient grounds for the promotion and protection of all family members, and in particular, those who were considered dependent in the preceding centuries with corresponding discriminatory laws⁸⁰. This situation, as discussed above, explains why judges in Former West Cameroon resist applying such laws and would rather apply recent enactments with or without legal backing even if this practice is subject to founded critics.

In Cameroon, article 45 of the 1996 Constitution provides that duly approved or ratified treaties and international agreements shall override national laws, provided the other party implements the said treaty or agreement. They thus rank higher than domestic laws but must comply with the Constitution. Cameroon thereby adopted the monist approach⁸¹ to incorporation of international treaties into the internal legal order. Therefore, once international and regional human rights instruments are ratified, they become directly applicable. As such, they constitute part of the body of law that judges in Former West Cameroon have to consider in deciding cases. Yet, two issues may arise: the first is as to the readiness of judges in general to implement

⁷⁵ International human rights instruments are captioned here as matters that are discussed in this paper are captured by these instruments.

⁷⁶ Adopted by the United Nations General Assembly (UNGA) on 18th September 1979, signed by Cameroon on 5th February 1983 and ratified on 23th August 1994.

⁷⁷ Adopted by the UNGA on 20th November 1989, signed by Cameroon on 24th September 1990 and ratified on 11th January 1993.

⁷⁸ Adopted by the African Union on 11th July 2003, signed by Cameroon on 25th July 2006 and ratified on 13th September 2011.

⁷⁹ Adopted by the Organisation of African Unity on 11th July 1990, came into force on 29th November 1999, signed by Cameroon on 16th September 1992 and ratified on 5th September 1997.

⁸⁰ Such as pre-1900 Wills Acts that did not permit widows to share a significant part of their deceased husbands' estates as discussed above.

⁸¹ See Richard Frimpong Oppong, "Re-Imagining International Law: An Examination of Recent Trends in the Reception of International Law into National Legal Systems in Africa", *Fordham International Law Journal*, Vol 30 (2), 2006.

international human rights instruments in decision-making, the second is as to the level of practicability of human rights proclamations in specific cases before the court.

As far as the readiness of judges to refer to international instruments is concerned, we must say that there is no substantive law or procedural rule that compels judges to consider or cite relevant human rights instruments when rendering judgments. As such, applying international human rights principles depends on the personal idiosyncrasies of judges. This explains why in some decisions, references to international human rights abound⁸², while in others, there is barely any reference to international human rights instruments even if they apply squarely to the case at hand. There are even cases where decisions contradict the standards prescribed in human rights instruments⁸³.

Besides, even if all judges were ready and willing to apply international human rights standards laid down in international human rights instruments to cases before them, the issue would be how practicable that is against the backdrop of the generality in which the standards are articulated. In effect, some general statements of rights do not provide practical guidance on how the right may be applied in real life situations. Although General Comments, which explain into details what rights mean and how their objectives may be attained, are often provided by UN bodies such as the Human Rights Commission and dedicated secretariats to each international human

⁸² Examples of decisions referring to international human rights instruments include *Awuro Daniel Emene V. Angwah Shelvin Ajoh and the People of Cameroon (supra)* where the judge granted an adoption application relying on both national legal instruments, that is, sections 41 and 42 of Ordinance no. 81/02 of 29 June 1981 as amended by Law no. 2011/011 of 6 May 2011 on Civil Status Registration as well as on international human rights instruments, viz: article 3(1) of the United Nations (UN) Convention on the Rights of the Child and article 24 of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child.

⁸³ Concerning the application of discriminatory customary rules, see *Mary Umaru v Asopo Makembe* (1981) CASWP/cc87/81 unreported, where Inglis J. ruled that a deceased husband's estate includes his widow "who under customary law can be regarded as property" or in *Sikibo Derago v Ngaminyem Etim* (1982) BCA/36/81 unreported, where the North West Court of Appeal sitting in Bamenda held that a customary wife can neither inherit nor administer the property of her deceased husband because she is part of the chattels of her deceased husband to be inherited or administered. For the application of discriminatory written laws: *Dame Njomou née Kapawo Jeanne c/ Zebaze Jules Flaubert*, Civil Judgment n°224 of 17 January 2007 of the Mfoundi High Court where the judge held that Cameroon had not yet conformed its internal laws with CEDAW and therefore CEDAW was inapplicable but also the case of *Liman Saibou, Mamoudou Saibou c/ Dame Yonkru née Nsei Christine*, Judgment n° 368/CIV of 27 February 2006 of the Mfoundi High Court where the court refused to apply article 16 of CEDAW raised by the wife which gives husbands and wives the same rights to administer the couple's property but instead applied a contrary provision found in the received French Civil Code. Luckily, the decision was reversed on appeal. A fuller account of such decisions is given by Dorothy L. Acha Morfaw épouse Ghogomu, *The Complexities and Inequalities of the Laws of Divorce in Cameroon and How these Can Be Overcome*, Ph. D. Thesis, University College of London, 2018, pp. 95 et seq.

rights instruments, different interpretations are still possible. More importantly, practical measures and steps might be lacking which might explain why judges would not be comfortable in applying international human rights instruments rather than “foreign law” to domestic cases. In practical terms, it might not be easy from children’ rights proclamations to devise a method of calculation of their share in their parents’ estate upon death. Such matters are to be dealt with by domestic laws to ensure certainty and uniformity in application.

For the time being, despite these challenges, applying international human rights instruments seems to be the best option for judges in Former West Cameroon to render justice in family matters.

Conclusion

This paper has questioned the legality of the continuous reception and application of foreign law in Former West Cameroon when the Constitution and the sovereign status of the State might not warrant such use as being, for all intents and purposes, against the very understanding of what a sovereign State is, as well as of constitutional provisions on the authority empowered to pass laws on such issues. Though inherited laws are authorised to be applied, limits have been set as to the time of reception in the countries of origin. Besides, even if no time limit is given as is the case in some matters, State sovereignty logically stands on the way of direct importation of a State’s internal law to another sovereign State’s internal legal order. Yet, this practice is well established in Former West Cameroon courts as judges strive to effectively render justice to parties. They do not want to let parties go with defective or inappropriate remedies while more recent enactments successfully approach the ideal of justice. However, the status of foreign law in Cameroon as examined before and after reunification is clear that this is not lawful in some cases and, even in those situations where it may seem lawful as backed by an enabling instrument, it appears to be contradicting the Constitution that entrusts the mandate to enact laws to the Parliament⁸⁴. This situation is not inextricable and judges in Former West Cameroon have other means to render justice. They can do so by developing internal case law, benefiting from law reform and relying on international human rights instruments. Each one of these avenues has advantages and limits with

⁸⁴ Article 26 of the 1996 Constitution as earlier discussed.

the last one presenting more of the former and few of the latter. It is more than urgent that Parliament adopts laws in all those areas of private law where this has not yet been done and more specifically, in the area of personal law. A Law Reform Commission should be established to work systematically on these issues as it builds on the outcomes of past initiatives.

La problématique de la répression des infractions commises par les entreprises multinationales en droit pénal congolais

The problem of punishing offences committed by multinational corporations in Congolese criminal law

BETU KUMESO Jenny

Candidate au doctorat en droit (Ph.D.) à l'Université de Montréal

Avocate au Barreau de Kinshasa/Matete

Résumé : La répression des entreprises multinationales constitue un défi pour le droit pénal dans la mesure où elles sont avant tout une donnée économique, de prime à bord insaisissable par le droit pénal. Le droit pénal qui est l'expression de la souveraineté nationale semble dépasser face à la délinquance collective qui traverse les frontières dans un monde globalisé, mais composé d'États souverains. La puissance et la capacité des entreprises multinationales à supplanter les États font de ces entités, une nébuleuse pour laquelle la régulation étatique apparaît comme un vœu pieu.

Cette étude vise, d'une part, à analyser les obstacles qui empêchent le droit pénal de saisir la délinquance des entreprises multinationales et d'autre part, à démontrer, que le droit pénal n'est pas totalement désarmé ou dépassé, il dispose des ressources nécessaires lui permettant de réprimer de manière efficace et efficiente la délinquance de ces entreprises.

Mots clés : Droit pénal, Entreprises multinationales, Crimes internationaux, Environnement, Richesses naturelles, Victimes.

Abstract: The repression of multinational companies constitutes a challenge for criminal law insofar as they are first and foremost an economic data, which is initially elusive by criminal law. Criminal law, which is the expression of national sovereignty, seems to be out of step with collective delinquency that crosses borders in a globalized world, but composed of sovereign States. The power and capacity of multinational companies to supplant States make these entities a nebulous entity for which State regulation appears to be a pious hope.

This study aims, firstly, to analyze the obstacles that prevent the criminal law from grasping the delinquency of multinational companies and, secondly, to demonstrate that the criminal law is not totally disarmed or outdated, it has the necessary resources to repress the delinquency of these companies effectively and efficiently.

Keywords: Criminal law, Multinational Corporations, International crimes, Environment, Natural resources, Victims.

Introduction

Sur des routes à Pékin sillonnent les voitures électriques sans bruit ni fumées nauséabondes ; des trottinettes électriques envahissent les villes européennes et américaines : voici le résultat d'une prise de conscience que les menaces du changement climatique exigent des modes de déplacement moins polluants mais l'une des clefs de cette transition automobile est le cobalt¹. Ce dernier est un minerai essentiel pour les batteries rechargeables qui gardent en mouvement ces nouveaux moyens de transport et dont la République démocratique du Congo (RDC) en est le principal producteur mondial².

L'extraction de cette richesse comme de tant d'autres en RDC est une source de beaucoup de violations des droits humains et de l'environnement impliquant les entreprises multinationales. Les activités d'extraction minière de la société Kamoto Copper Company (KCC) à Kolwezi au Katanga, filiale de l'entreprise multinationale anglo-suisse Glencore ont causé de dégâts à l'environnement en polluant l'air et l'eau³ : « *l'analyse d'échantillons prélevés dans le Canal Albert et la rivière d'eau Pingi montre que les concentrations de cuivre et de cobalt dans ces cours d'eau dépassent largement les limites fixées par les recommandations de l'organisation mondiale de la santé (OMS). La teneur en cuivre est ainsi six fois supérieure aux valeurs seuils et celle en cobalt même jusqu'à 53 fois. Les poissons ont disparu de la rivière Luilu et les berges ressemblent à de la 'terre brulée. Les personnes qui habitent en aval de la mine ne peuvent utiliser l'eau de la rivière ni pour leurs besoins quotidiens, ni pour irriguer leurs champs* »⁴.

Il a été démontré que les atteintes à l'environnement et les effets dévastateurs sur la vie et la santé des personnes affectées peuvent fonder une qualification de crime contre l'humanité si les exigences relatives à l'état d'esprit (*mens rea*) sont remplies⁵. Les actes qui pourraient faire tomber

¹Resource Matters, *Risques de corruption peu ou pas gérés dans la chaîne d'approvisionnement du cobalt*, p. 6 ; A. Feitz & J. Dupont-Calbo, Le véhicule électrique, un électrochoc pour l'industrie automobile, *Les échos*, 10 Sep. 2017.

² « Les principaux pays producteurs de cobalt dans le monde de 2013 à 2019 », *Statista*, consulté le 24 janvier 2022 à 20h35 ; Akram Belkaïd, La face honteuse du « métal bleu », *Le Monde*, juillet 2020, p. 21 ; Atlasocio.com, consulté le 24 janvier 2022 à 20h35.

³ Eric David et Gabrielle Lefèvre, *juger les multinationales, droits humains bafoués, ressources naturelles pillées, impunité organisée*, Editions, Mardaga, Bruxelles, 2015, p. 26.

⁴Pain pour le prochain, Action de Carême et RAID, « Glencore au Congo : des problèmes irrésolus », le 17 juin 2014, p. 1.

⁵Amissi Melchiade Manirabona, *La responsabilité pénale des sociétés canadiennes pour les crimes contre l'environnement survenus à l'étranger*, Thèse, Université de Montréal, 2009 ; lire aussi Manirabona, A. « L'affaire

les crimes contre l'environnement dans la catégorie de crimes sous-jacents aux crimes contre l'humanité prévus au paragraphe 7 (1) du *Statut de Rome* sont entre autres, le meurtre, l'extermination, la persécution et les omissions ou actes inhumains⁶.

En plus de la pollution qui a un impact direct sur les droits de la population locale, s'ajoute l'exploitation des enfants dans les mines, dans des conditions dangereuses, creusant la terre rougeâtre, triant le minerai ou transportant les sacs pour fournir des matières premières aux grandes entreprises mondiales des secteurs de l'automobile, de l'informatique et de la téléphonie. L'Amnesty International a établi dans ses rapports l'implication de 29 entreprises multinationales qui se trouvent le long de la chaîne cobaltifère dans l'exploitation d'enfants au Congo⁷.

Il existe beaucoup d'autres dégâts causés directement ou indirectement par ces acteurs de la mondialisation dans le monde. On se souviendra de l'effondrement du Rana Plaza, un immeuble abritant plusieurs usines textiles au Bangladesh le 24 avril 2013, dans lequel 1138 ouvriers qui fabriquaient des vêtements pour des marques ou distributeurs occidentaux d'habillement ont trouvé la mort, 2 000 autres personnes sont blessées parmi les 5000 travailleurs. Ils étaient contraints de poursuivre leur travail malgré des consignes d'évacuation données la veille après l'apparition des fissures dans les murs⁸. Et la multinationale Chevron/Texaco en équateur qui a délibérément déversé des millions de tonnes de déchets toxiques liés aux forages et à l'exploitation pétrolière en pleine jungle ou dans les fleuves ou marais, sur plusieurs centaines de sites et une réserve ethnique habitée par le peuple autochtone Huaorani ayant causé des catastrophes pour la santé (cancers, problèmes digestifs et respiratoires)⁹.

Ces acteurs de la mondialisation qui sont aujourd'hui au cœur des scandales, ont une mission première comme toute entreprise qui est de produire des biens et services dont l'économie a besoin en vue de réaliser le bénéfice. La mondialisation de l'économie a facilité l'implantation,

Trafigura : vers la répression de graves atteintes environnementales en tant que crimes contre l'humanité ? » (2011) 4 *Revue de droit international et de droit comparé* 535 aux pp 535-576.

⁶ Manirabona, A. « L'affaire Trafigura : vers la répression de graves atteintes environnementales en tant que crimes contre l'humanité ? », *op.cit.*

⁷ Amnesty International, Voilà pourquoi on meurt : les atteintes aux droits humains en République Démocratique du Congo alimentent le commerce du cobalt, 19 Jan. 2016 ; Amnesty International, République Démocratique du Congo, Le temps est venu de charger des batteries propres : les atteintes aux droits humains, 15 Nov. 2017.

⁸ Collectif Ethique sur l'étiquette, « Rana plaza, 4 ans après », 20 avril 2017, p. 1.

⁹ Eric David et Gabrielle Lefèvre, *op.cit.*, p. 29.

dans plusieurs pays, de sociétés unies entre elles par des liens de capital. Ces entreprises réalisent une partie significative du commerce international¹⁰. Mais quid l'entreprise multinationale ?

Charles LEBEN définit l'entreprise multinationale comme « un ensemble de sociétés réparties dans des États différents et obéissant à une stratégie commune définie par une ou plusieurs sociétés mères »¹¹. Selon Yann Kerbrat, l'entreprise multinationale est un groupe « [d']entreprise[s] qui déploie[nt] une partie substantielle de [leurs] activités dans un ou plusieurs pays, autres que celui où se trouve [leur] centre de décision »¹². Cela revient à dire autrement qu'une entreprise multinationale est simplement une société nationale (société-mère ou "holding") qui, pour faire affaire à l'étranger, procède par l'intermédiaire de filiales dont chacune revêt la nationalité du pays d'accueil où elle s'établit¹³. L'implantation à l'étranger se fera par la création d'une filiale de production ou une filiale commerciale dans l'Etat d'accueil¹⁴. Et lorsqu'une société entend accéder à un marché avec l'appui d'un opérateur économique local ou partager les risques d'un projet, l'implantation à l'étranger se fait par la création d'une entité dans le marché étranger avec des partenaires locaux sous forme de joint-venture¹⁵.

A cette internationalisation des groupes de sociétés s'ajoutent des rapports de domination. Ces entreprises disposent à ce jour d'un pouvoir économique très supérieur à celui de bon nombre d'Etats. Dans l'exercice de leurs activités commerciales, parfois avec des méthodes brutales et illégales, les entreprises multinationales commettent des atteintes aux droits humains. Leur gravité se situe souvent à la hauteur des immenses profits qu'elles réalisent (d'énormes richesses)¹⁶. Ces actes commis peuvent constituer un crime international. Souvent, la responsabilité des multinationales est invoquée pour des cas de complicité en apportant un soutien à des régimes

¹⁰ Jacques Béguin et Michel Menjucq (Dir), *Traité de droit du commerce international*, LexisNexis, Paris, 2019, p. 317.

¹¹ C. Leben, « Entreprises multinationales et droit international économique », *RSC*, 2005. p. 777.

¹² Y. Kerbrat, « les manifestations de la notion d'entre multinationale en droit international » in L. Dublin, P. Bobeau-Livinec, J-L. Iten et al. (dir.), *Colloque de Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, L'entreprise et le droit international*, Editions Pedone, 2017, p. 61.

¹³ Y. AHARONI, « On the définition of a multinational corporation », in A. KAPOOR et P.D. GRUB (éd.), *The Multinational Enterprise in Transition*, 1972, pp. 16-18.

¹⁴ Catherine Mercier-Suissa et al., *fiches de stratégie de développement des exportations, notions essentielles et cas réels d'entreprise*, Ellipses Edition, Paris, p. 77.

¹⁵ *Ibidem*, p. 83.

¹⁶ Eric David et Gabrielle Lefèvre, *op. cit.*, p. 17.

politiques ou groupes militaires qui violent les droits humains. Ces faits suscitent ainsi la question de la responsabilité de ces entreprises en droit pénal !

Le critère de personnalité juridique constitue un point de départ de la mise en œuvre de la responsabilité pénale, elle suppose une personnalité juridique, un sujet de droit sur lequel elle peut s'imputer. L'exigence de la personnalité juridique conduit à écarter toute responsabilité lorsqu'une entité n'a pas de personnalité juridique et favorise l'impunité. Cela renforce encore l'idée selon laquelle l'individu demeure l'agent autour et à partir duquel s'est édifié le droit pénal et la responsabilité pénale de la personne morale serait une simple adaptation, parfois mécanique, qui ne correspond pas à la nature de ce nouvel agent. Le droit pénal dont la mission est d'assurer l'ordre social contre toute forme de délinquance, semble dépassé ou désarmé face à la criminalité des entreprises multinationales¹⁷. La sanction pénale est souvent supplantée par des sanctions civiles et administratives pour réprimer des comportements qui remettent en cause les valeurs pourtant protégées par le droit pénal (la vie, l'intégrité physique, la propriété). Ces comportements nuisibles sont jugés trop techniques pour relever de la compétence du juge pénal¹⁸.

Bien que le code pénal congolais du 30 Janvier 1940 tel que révisé à ce jour ne reconnaisse pas de manière générale la responsabilité pénale des personnes morales, il existe des lois spécifiques notamment la Loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme qui, à son article 36 concentre la responsabilité pénale des seules entités ayant la personnalité morale autres que l'État. Concernant les crimes internationaux relevant de la compétence de la Cour Pénale Internationale (Cour), le législateur congolais affirme comme la Cour, l'exclusivité de la responsabilité pénale des personnes physiques (art. 20 bis du Code pénal). Ce vide normatif est d'autant plus criant que pour des criminalités à grande échelle, la Cour et les juridictions congolaises n'ont pas de compétence pour juger les personnes morales.

Si le pénal admet désormais, dans certains cas, la répression des personnes morales de droit privé en droit congolais, il peine encore à atteindre l'entreprise multinationale, le principal responsable. En effet, les entreprises multinationales s'arrangent dans leur montage à diminuer le

¹⁷ Tricot Juliette « Le droit pénal à l'épreuve de la responsabilité des personnes morales : l'exemple français [1] », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 1, no. 1, 2012, pp. 19-46.

¹⁸ Marie-Emma Boursier, « la mondialisation du droit pénal économique, le droit pénal au défi de la compliance », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017/3 N° 3, pp. 465 à 480.

risque pénal dans l'exercice de leurs activités, afin d'échapper à la répression. Si la création d'une personne morale est légitime, et que les personnes ont intérêt à l'existence de ce nouvel être¹⁹, dans le groupe de sociétés, la finalité est autre, on crée un groupe de sociétés, justement, pour avoir ce non-être²⁰.

L'idée de la responsabilité de l'entreprise vis à vis de son environnement n'est pas neuve, pour autant seule la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) occupe pour l'heure une place croissante dans les débats plus larges sur la globalisation et le développement durable. Cette responsabilité qui se repose sur du *soft law* dépourvue du caractère contraignant capable d'intimider les entreprises. Et pourtant la fonction d'intimidation attribuée à la peine vise justement à empêcher celui à qui elle est appliquée de recommencer. Il faut que le châtement surpasse l'avantage résultant du délit pour qu'il produise l'effet voulu²¹. Le droit pénal qui a pour mission de sanctionner les délinquants se trouve dans la difficulté de saisir la délinquance des entreprises qui pourtant portent atteinte aux valeurs qu'il protège.

En conséquence, notre préoccupation réside dans la capacité du droit pénal à se saisir de la délinquance des entreprises multinationales à partir d'un cadre théorique construit sur la personne physique. Les défis posés par la criminalité collective dépassent non seulement le cadre du droit pénal national mais aussi du droit pénal international. Ainsi donc, la question qui se pose est de savoir comment rendre efficace et effective la répression d'une délinquance qui traverse les frontières dans un monde globalisé, mais composé d'États souverains ?

Le constat, en effet, est celui d'un droit pénal dépassé par la mondialisation avec l'émergence des entreprises multinationales, et ceci suscite des craintes liées à sa capacité d'assurer la sécurité sociale et de garantir les droits et libertés fondamentales des citoyens (I). Ces craintes peuvent être apaisées par la démonstration de l'incroyable faculté d'innovation du droit pénal (II).

¹⁹ Paillusseau (J), Le droit moderne de la personnalité morale, *RTD Civ.* 1993 p. 705.

²⁰ Meriem Ouassini Sahli, *La responsabilité de la société mère du fait de ses filiales*, thèse, Université Paris Dauphine -Paris IX, 2014, p. 120.

²¹ C. Beccaria, *Des délits et des peines*, Flammarion, Paris, 1991, p. 72.

I- Le droit pénal classique dépassé par la complexité des entreprises multinationales

Tel que défini par Roger Merle et andre Vitu, « *le droit pénal est constitué de l'ensemble des règles juridiques qui organisent la réaction de l'Etat, et qui traduisent en normes obligatoires les solutions positives appliquées par chaque nation au problème criminel* »²². La réaction de l'Etat inclut tant la répression que la prévention. Mais la fonction première du droit pénal est sans conteste répressive, visant à sanctionner, dans l'intérêt général, tout comportement qui trouble l'ordre public. En désignant un comportement contraire à la loi pénale, le droit pénal exprime également les valeurs essentielles de la société, il a donc de ce fait, une fonction expressive²³. Plus la valeur atteinte est essentielle aux yeux de la société, plus la répression est forte. C'est ainsi que les infractions intentionnelles portant atteinte à la vie sont réprimées très sévèrement que les infractions contre les biens par exemple.

A ce jour, les entreprises multinationales sont accusées de violation grave des droits de l'homme incluant toutes les valeurs protégées par le droit pénal, allant du droit à la vie, à la santé, à l'identité, à la propriété etc. Mais le droit pénal se trouve dans la difficulté de se saisir de la délinquance de ces entités.

Cette partie entend ainsi examiner les principes fondamentaux du droit pénal qui s'avèrent non adaptés à la complexité des entreprises multinationales et de surcroit, favorisent leur impunité. Il s'agit de l'absence de personnalité juridique qui empêche l'efficacité de la répression et de la sanction pénale sur le groupe (A) ; le principe de la responsabilité pénale individuelle qui vise à sanctionner que la personne qui a commis l'infraction et non le groupe (B) et le principe de territorialité du droit pénal étant donné que l'entreprise multinationale présente des rattachements avec plusieurs territoires facilitant ainsi le décrochage factuel de l'infraction (C).

A- L'obstacle résultant du principe de la personnalité juridique

La personnalité juridique est l'aptitude d'être titulaires de droits et d'obligations, et confère la qualité de sujets de droit. En droit pénal congolais, on peut affirmer que l'être humain demeure presque seul agent ou sujet de l'infraction. Le code pénal congolais ne contient jusqu'à ce jour

²² R. Merle et a. Vitu, *Traité de droit criminel*, Cujas, Paris, 1967, n°85.

²³ C. Lazerges, « De la fonction déclarative de la loi pénale », *Rev.sc.crim*, 2004, p. 194.

aucune disposition consacrant la responsabilité pénale à une personne autre qu'un être humain. Le principe est que la personne morale ne peut engager sa responsabilité pénale. Cette volonté de punir exclusivement les êtres humains a été récemment confirmée dans la révision intervenue le 31 décembre 2015 du code pénal concernant les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Seuls les dirigeants, les gérants, les directeurs etc. sont susceptibles de répondre pénalement des crimes commis par des personnes morales.

Et pourtant, il n'est pas toujours possible de réduire une infraction commise dans le cadre d'une entreprise au seul fait d'un acteur individuel. En effet, le fonctionnement de l'entreprise peut favoriser ou rendre possible la commission de l'infraction qui, en temps normal, ne pouvait pas être commise par une personne physique. Un individu peut être poursuivi et sanctionné mais si la source qui alimente les violences n'est pas bloquée, le droit pénal ne peut restaurer l'ordre. En revanche, la poursuite de l'entreprise peut écourter, arrêter, voire prévenir les violences.

Ce qui est déplorable est que la législation demeure lacunaire même au moment où les entreprises sont entrain de multiplier les dégâts contre les droits de l'homme et l'environnement en RDC et dans le monde. Il n'y a à ce jour aucune politique pénale visant à adapter le droit pénal face à la capacité de nuisance de ces entreprises, une politique pénale capable d'armer le droit pénal pour se saisir efficacement de la délinquance de ces entités. Comme le souligne le professeur Nyabirungu mwene Songa, « *l'irresponsabilité pénale des personnes morales paraît tellement vraie, acquise et même ancrée dans les esprits et dans la pratique que lorsque la doctrine congolaise aborde la question de la responsabilité pénale dans les sociétés de droit congolais, elle fait état uniquement de la responsabilité «des personnes chargées de la gestion»²⁴, sans nullement évoquer, et encore moins débattre de l'éventualité de la responsabilité pénale des personnes morales, au nom d'un autre principe du droit pénal « principe de l'individualisation de cette responsabilité pénale autant que des peines qu'elle entraîne »²⁵.*

Néanmoins, il faut tout souligner que certaines lois particulières accordent la possibilité d'imputer un fait infractionnel à un être moral. Il en est ainsi, par exemple, de la Loi n°04/016 du

²⁴ Lukombe Nghenda, *Droit congolais des sociétés*, Tome II, Presses Universitaires du Congo, 1999, p. 664 ; cité par Nyabirungu mwene Songa, *Traité de droit pénal général congolais*, 2007, p. 253.

²⁵ *Ibidem*.

19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme qui consacre à son article 36, la responsabilité pénale des personnes morales autres que l'État, pour le compte ou au bénéfice desquelles une infraction subséquente a été commise par l'un de leurs organes ou représentants. C'est une affirmation normative de la responsabilité pénale des êtres moraux au cas par cas, quasiment sous un système de spécialité qui ne dit pas son nom²⁶.

Toutefois, la responsabilité pénale des personnes morales telle que consacrée en RDC et dans la plupart des systèmes juridiques étrangers paraît à ce jour fortement limitée et ne permet pas de saisir la délinquance des entreprises multinationales qui se déploient sur les territoires de plusieurs États.

Il existe les multiples procédés qui font disparaître la personnalité juridique ou qui en font apparaître de nouvelles qui peuvent dégénérer en fraude, susceptible de bloquer le jeu de la responsabilité pénale de l'être collectif et constituer un facteur supplémentaire d'exclusion du droit pénal dans l'entreprise multinationale. Il en va ainsi des mécanismes de fusion-absorption ou de liquidation, qui font perdre la personnalité juridique et par voie de conséquence, peuvent représenter un obstacle aux poursuites des infractions commises avant leur intervention par la société absorbée ou liquidée.

C'est dans cette optique que la chambre criminelle de la Cour de cassation française, le 25 novembre 2020 a décidé en se fondant de la directive européenne sur les fusions que en cas de fusion-absorption, la société absorbante peut désormais, à certaines conditions, être condamnée pénalement pour des faits commis avant la fusion par la société absorbée²⁷. Ce faisant, elle a abandonné la conception anthropomorphique qui assimilait les personnes morales avec les personnes physiques, dont le décès entraîne l'extinction des poursuites pénales. Jusqu'à cet arrêt, les poursuites pénales engagées à l'encontre d'une personne morale prenaient fin lorsque ladite entité était dissoute à la suite d'une opération de fusion-absorption. Par cette décision, la Cour a pris en compte la réalité économique puisque toute dissolution n'entraîne pas forcément la disparition, elle peut favoriser la création d'une nouvelle personne, et c'est le cas de fusion-

²⁶ B. Wane Bameme, *Cours de Droit pénal général*, Kinshasa, 2020, p. 194.

²⁷ Cass. crim., 25 nov. 2020, no 18-86955.

absorption. En même temps, elle met partiellement fin à l'interprétation rigoureuse du principe de personnalité des peines et innove en appliquant la notion d'entreprise à la matière pénale²⁸.

La logique de la personnalité morale est donc insuffisante au regard des vides qu'elle laisse subsister. Et même la généralisation du champ d'application de la responsabilité des personnes morales en droit congolais ne pourra pas résorber ces lacunes.

N'ayant pas de personnalité juridique, seule chaque société composant le groupe, si elle a subi les formalités de constitution conforme au droit interne, acquerra la personnalité juridique dans le pays dans lequel elle est enregistrée²⁹. Le statut juridique de l'entreprise multinationale, qui s'affranchit de la législation des États, devrait normalement être régi par le droit international. Or, seul l'État est considéré comme sujet de droit international et, de ce fait, titulaire des droits et des obligations. L'un des obstacles dans l'appréhension du groupe dans sa globalité réside aussi dans l'absence d'harmonisation des règles internationales sur les groupes.

En tant que groupe de sociétés, les entreprises multinationales n'ont pas de capacité juridique, elles ne sont pas des sujets de droit interne moins encore des sujets de droit international. S'il est vrai que l'entreprise multinationale forme une unité économique avec une politique déterminée pour l'ensemble du groupe par une direction centralisée, il n'est pas moins vrai que cette entreprise fonctionne en même temps comme un corps fractionné en raison de différentes réglementations internationales et nationales auxquelles sont soumises les sociétés individualisées qui la composent.

Les entreprises sont susceptibles de se constituer des espaces juridiques originaux³⁰. Les rapports de domination qui tissent une politique du groupe, incitent à appréhender juridiquement le groupe de sociétés comme un tout autonome par rapport à chaque société qui le compose. Mais une telle analyse s'avère à la fois difficile et complexe. Difficile, lorsque l'on sait pertinemment bien que chaque société faisant partie du groupe soit juridiquement indépendante par rapport aux autres. Complexe, lorsque les sociétés membres du groupe ne sont pas implantées sur le même

²⁸ Olivier Bureth, Responsabilité pénale des personnes morales et fusion-absorption : le grand chambardement ou comment créer une hydre!, *Lextenso*, le 08/01/2021.

²⁹M.-C. Caillet, Comprendre les obstacles à la mise en œuvre de la responsabilité des entreprises transnationales, note didactique rédigée en octobre 2009 pour le CCFD-Terre solidaire.

³⁰ J. Béguin et M. Menjuq (Dir), *Traité de Droit du commerce international*, 3^e Edition, LexisNexis, p. 317.

territoire national³¹. C'est leur unité dans la diversité qui caractérise le groupe. La réalité économique ne correspond donc pas à la réalité juridique.

L'unité de l'entreprise multinationale se voit confrontée à différents États, à différents ordres juridiques, et chacun de ces systèmes juridiques appréhende selon son point de vue et selon ses propres institutions la partie de l'entreprise avec laquelle il est en contact. Ainsi, se pose alors la question de l'applicabilité ou l'inapplicabilité du droit national à son égard. Une action unique ne peut donc atteindre les êtres multiples éparpillés dans différents États souverains. Seule la relation entre une filiale et la maison mère est juridiquement couverte. Mais l'ensemble de l'entreprise n'est pour autant pas appréhendé. L'éclatement de l'entreprise multinationale sur différents territoires pose une réelle difficulté au droit pénal et est de nature à conduire à son impunité.

B- L'obstacle résultant du principe de la responsabilité individuelle

La responsabilité pénale est individuelle ou personnelle. C'est l'un des principes fondamentaux du droit pénal. L'application du caractère individuel de la responsabilité pénale implique qu'une personne ne peut pas voir sa responsabilité pénale engagée si elle n'a pas elle-même participé à la commission de l'infraction. C'est justement ce qu'affirme l'article 17 de la Constitution du 18 février 2006 : « La responsabilité pénale est individuelle. Nul ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou condamné pour fait d'autrui ». Ce principe trouve un renchérissement dans l'article 3 du Code pénal militaire qui consacre que : « Nul n'est pénalement responsable que de son propre fait ». C'est ainsi qu'en procédure pénale, le décès d'une personne mise en cause dans une affaire constitue une cause d'extinction de l'action publique.

Il s'en déduit donc l'exclusion de toute responsabilité du fait d'autrui ou de la responsabilité collective permettant de condamner chacun des membres d'un groupe pour une infraction commise par l'un d'entre eux. Et lorsque l'infraction a été réalisée avec l'implication de plusieurs agents, le droit pénal exige la preuve que tout individu poursuivi a personnellement participé aux faits incriminés. Aussi, le fait d'un tiers pourrait avoir une incidence sur la responsabilité pénale d'un individu, voire en être une condition nécessaire dès lors que ce dernier peut se voir reprocher un

³¹ *Ibidem*, pp. 366 et 367.

fait personnel – c'est le cas de la responsabilité pénale du dirigeant. Il s'agit là d'une limite du principe de la responsabilité individuelle qui favorise l'impunité de l'entreprise multinationale.

Il faut noter que la responsabilité pénale des personnes morales du fait de ses organes et représentants, personnes physiques, ne constitue pas une dérogation au principe de la responsabilité individuelle. Le professeur Jean-Christophe Saint-Pau, souligne que « les organes ou représentants sont la personne morale »³². Elle est, à travers ses organes, responsables de son propre fait, donc de sa propre faute, et non du fait d'autrui. Lorsqu'une infraction est commise par un organe ou un représentant, il faut comprendre de ce fait que c'est la personne morale elle-même qui consomme l'infraction³³. Dans la mesure où la notion d'organe comprend des instances collégiales, elle permet de dégager la responsabilité autonome, le propre de la personne morale.

Toutefois, le droit pénal semble lacunaire face aux entreprises multinationales, qui sont des entités collectives. Il faut dire qu'une entité collective ne constitue pas, a priori, un sujet typique du droit pénal. Le droit pénal congolais applicable aux personnes morales est inadapté pour ne pas dire en déphasage face à la multinationalité des entreprises. L'individu, personne physique, demeure encore le seul sujet de prédilection du droit pénal, l'unique cible du droit pénal congolais. Même si la personne morale est considérée dans certains cas comme agent pénal, elle est tout de même jugée incapable intrinsèquement de commettre par elle-même des actes, ni vouloir, ni entrevoir les conséquences desdits actes.

La physionomie actuelle de la délinquance d'envergure montre que celle-ci s'est structurée autour d'un groupe. Étant donné les moyens dont elles disposent, les entreprises ont la capacité de nuisance très élevée. Elles sont accusées de commission des infractions ordinaires, des crimes internationaux (crimes de guerre, contre l'humanité, crime de génocide), des crimes contre l'environnement, du terrorisme etc. Le problème que posent ces phénomènes de criminalité est leur imputation aux entités qui en sont réellement les principalement responsables.

³² Jean-Christophe Saint-Pau, la responsabilité pénale des personnes morales est-elle une responsabilité par ricochet ? *Recueil Dalloz*, 2000, p. 636.

³³ *Ibidem*.

C- L'obstacle résultant du principe de territorialité du droit pénal

La territorialité est un élément fondamental de la répression, une condition sans laquelle le droit pénal ne pourrait valablement s'exprimer. C'est l'assise nécessaire à l'application du droit pénal classique. Beccaria a souligné que : « *on a osé dire qu'un forfait commis à Constantinople pouvait être puni à Paris, par la raison que celui qui offense une société humaine mérite d'avoir tous les hommes pour ennemis et peut être l'objet de l'exécration universelle. Cependant les juges ne sont pas les vengeurs du genre humain en général ; ils sont les défenseurs des conventions particulières qui lient entre eux un certain nombre d'hommes. Un crime ne doit être puni que dans le pays où il a été commis, parce que c'est là seulement, et non ailleurs, que les hommes sont forcés de réparer, par l'exemple de la peine, les funestes effets qu'a pu produire l'exemple du crime* »³⁴.

Ce principe a une autre dimension, il est l'émanation de la souveraineté étatique. Cette souveraineté donne à chaque État un pouvoir suprême de définir son ordre public et faire respecter sur son territoire l'ordre public ainsi défini, indépendamment de toute autorité étrangère.

En droit pénal congolais, ce pouvoir est consacré à l'article 2 du Code pénal qui prévoit que : « *l'infraction commise sur le territoire de la République est punie conformément à la loi* ».³⁵ Le principe de territorialité est renforcé par l'article 67 de la Loi organique du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire qui renchérit pour affirmer clairement qu' : « *En matière répressive, le Ministère public recherche les infractions aux actes législatifs et réglementaires qui sont commises sur le territoire de la République* ». Le territoire comprend l'espace terrestre, espace aérien et la mer territoriale.

En outre, l'article 32, alinéa 2 de la Constitution consacre l'obligation pour tout étranger de se conformer aux lois et règlements de la République. Ainsi donc, la loi pénale congolaise s'applique pour toutes les infractions commises sur le territoire de la République, même si l'auteur de l'infraction est arrêté à l'étranger ou réside dans un pays étranger dès lors que l'infraction est commise sur le territoire congolais. La nationalité de la victime est tout autant indifférente.

³⁴ Beccaria, *Traité des délits et des peines*, 2 éd., cité par H. Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes de droit pénal international*, Paris, Sirey, 1922, p. 18.

³⁵ Art. 2 du Code pénal congolais.

Aussi, relèvent de la compétence des cours et tribunaux congolais, toute infraction dont l'un des éléments constitutifs a été réalisé sur le territoire congolais. Il suffit qu'un des éléments constitutifs de l'infraction ait été réalisé en RDC, et qu'aucun jugement définitif n'ait été rendu à l'étranger sur le même fait et quant à la même personne pour que la loi congolaise soit applicable³⁶.

Cette idée d'exclusivité de la souveraineté attachée au principe de territorialité fait obstacle à la répression de l'entreprise multinationale dont la caractéristique principale est la multiplicité de nationalités de ses composantes, implantées sur plusieurs territoires mettant ainsi en concurrence différents États. Un État ne peut donc prétendre à une compétence exclusive sur elle. Du fait de sa nature, sa structure et sa complexité, l'entreprise multinationale échappe à la souveraineté d'un seul État, qui ne saurait alors l'appréhender dans sa globalité.

La multiplicité des personnes juridiques composant le groupe rend impossible le rattachement de l'entreprise multinationale dans sa globalité à un seul territoire. L'application du principe de territorialité apparaît totalement inadaptée à l'entreprise multinationale, laquelle ne peut être que partiellement rattachée à un territoire. En cela, la territorialité du droit pénal constitue obstacle à son rayonnement sur cette entité.

II- Les perspectives pour un encadrement efficace de la délinquance des entreprises multinationales en droit congolais

Compte tenu de la globalisation économique, la responsabilisation des acteurs globaux, dont les entreprises multinationales, constitue l'une des conditions de l'humanisation de la mondialisation³⁷. On assiste à un mouvement de responsabilisation des entreprises multinationales via la responsabilité civile, administrative, RSE³⁸ sans souvent chercher à recourir au droit pénal. Les initiatives de saisir l'entreprise multinationale par le droit pénal sont difficiles à trouver, cela pourrait avoir beaucoup d'explications notamment le désir de dépénaliser le monde des affaires ou

³⁶ Nyabirungu mwene Songa, *Traité de droit pénal général congolais*, 2007, p. 121.

³⁷ M. Delmas-Marty, Conclusion : un droit en devenir pour une humanité en transit », leçon au collège de France, 11 mai 2011, cité par J. TRICOT, « Le droit pénal à l'épreuve des personnes morales : l'exemple Français », *op.cit.* p.1.

³⁸ Les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'OCDE, la déclaration tripartite sur les entreprises multinationales en de l'OIT, les Principes relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et le pacte mondial des Nations unies de 2000, la norme ISO 26000 de l'Organisation internationale de normalisation à travers la norme.

aussi parce que le recours au droit pénal serait considéré comme un match perdu d'avance face à la complexité de ces entreprises multinationales.

Le droit pénal ne peut pas rester en marge de cette nouvelle dynamique au risque évident de perdre sa fonction sociale. Le droit pénal est protecteur des valeurs sociales et cette protection doit être uniforme. Autant le droit pénal sanctionne les comportements infractionnels des personnes physiques, autant il devrait sanctionner les comportements irresponsables des entreprises susceptibles de recevoir une qualification pénale. Comme le souligne Delmas-Marty, le droit pénal est « *situé au confluent de la globalisation économique et de l'universalisme des droits de l'homme, le droit pénal, à la différence du droit du commerce, porte en lui une dimension éthique qui pourrait contribuer à rétablir un équilibre entre valeurs marchandes et non marchandes, à résoudre la contradiction entre globalisation économique et universalisme des droits de l'homme, et plus largement à réordonner les pouvoirs entre le politique, l'économique et le juridique : le droit pénal aurait vocation à devenir comme l'éthique de la mondialisation* »³⁹. La mondialisation semble donc placer ce même droit en première ligne⁴⁰.

Il appartient donc au droit pénal en général et droit pénal congolais en particulier de surmonter ce défi. Il peut y arriver, le droit pénal congolais doit se baser sur des ressources dont il dispose. Ainsi, il peut préalablement définir le nouvel agent criminel sans limitation liée à la personnalité juridique (A) ; ensuite, définir les modes de commission des faits infractionnels adapté à cet agent (B) ; développer la notion de complicité adaptée au mode opératoire de ce nouvel agent (C) ; élargir la compétence du juge national aux faits de complicité commis à l'étranger (D) et concevoir des normes d'application de la loi pénale dans l'espace adaptées (E).

A- La reconnaissance de la responsabilité pénale des groupements

La condition relative à la personnalité juridique s'oppose à ce qu'un groupe de sociétés à l'instar de l'entreprise multinationale, qui ne possède pas de personnalité juridique indépendante des sociétés qui le composent, puisse être poursuivi pénalement. Elle permet tout simplement de

³⁹ M. Delmas-Marty, Le droit pénal comme l'éthique de la mondialisation, XIII Congrès international de criminologie, Rio, Août 2003 cité Mireille Delmas-Marty, internationalisation et régionalisation du droit pénal iranien : aspects de droit iranien, Séminaire franco-iranien. PARIS, 13 novembre 2002, *Revue Archives de politique criminelle*, 2003/1 n° 25 | pages 177 à 178.

⁴⁰ M. Henzelin et R. Roth (Dir), *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, LGDJ, Bruylant, 2003.

saisir la délinquance des êtres ayant la personnalité juridique. La RDC peut s'inspirer des systèmes juridiques qui ont bien admis la responsabilité pénale du groupement ou organisation élargir l'étendue de la répression.

Le législateur canadien est intervenu pour remplacer l'expression personne morale par la notion d'organisation⁴¹. Une « organisation » se définit comme : « a) *corps constitué, personne morale, société, compagnie, société de personnes, entreprise, syndicat professionnel ou municipalité...*⁴²».

Le législateur a étendu la responsabilité pénale aux autres formes d'organisations dépourvues de la personnalité juridique permettant ainsi de porter les accusations au-delà des seules structures incorporées et commerciales. Toute organisation est désormais susceptible d'être tenue responsable quelle que soit sa structure. Il suffit qu'elle soit formée de personnes associées pour atteindre un but commun et qu'elle se présente comme telle au public⁴³. La mention les termes purement économiques tels que compagnie et entreprise, prouve la volonté de saisir la réalité économique. Il reste donc à prouver cette volonté dans l'application de textes.

En France, l'idée de responsabiliser plus largement le groupement ayant une activité commerciale, industrielle ou financière était l'enjeu au commencement du processus législatif avec l'avant-projet du code pénal de 1978. L'intention était d'atteindre le « vouloir collectif réel [et non simplement] la fiction juridique »⁴⁴. L'agent pénal visé était tout groupement économique. Ce processus a malheureusement abouti en 1992 par l'adoption du nouveau code pénal français pour atteindre exclusivement la personne morale (l'article 121-2 du code pénal). Cette limitation restreint les poursuites qu'à l'égard d'une société mère ou une filiale qui a personnellement commis une infraction ou participé à la commission de l'infraction en tant que complicité. Elles peuvent aussi être dirigées contre la société mère pour des faits commis par sa filiale si seulement si elle est complice ou si elle avait le contrôle de sa filiale au moment des faits.

⁴¹ Code criminel du Canada, L.R.C. 1985, ch. C-46 à l'art. 2.

⁴² Code criminel, l'art. 2.

⁴³ Amissi Melchiade Manirabona, *La responsabilité pénale des sociétés canadiennes pour les crimes contre l'environnement survenus à l'étranger*, Thèse, Université de Montréal, 2009, p. 300.

⁴⁴ Commission de révision du Code pénal, Avant-projet définitif de Code pénal - Livre 1 Dispositions générales, Doc. fr., 1978, p. 122, cité par J. TRICOT, « Le droit pénal à l'épreuve de la responsabilité des personnes morales : l'exemple français », op.cit., p.20.

Les affaires *d'Erika*⁴⁵ et *Lafarge*⁴⁶ illustrent bien ces hypothèses en France. Dans l'affaire *Erika*, la Cour avait démontré le contrôle de la société mère sur les activités de la filiale : le devoir du capitaine d'informer la société mère en l'occurrence Total en cas d'incident par le biais d'une ligne directe ou encore l'interdiction faite au capitaine d'accepter d'ordre d'autre personne sans l'accord de Total. Dans le deuxième cas, l'accusation va démontrer la participation du cimentier franco Lafrage dans la commission des infractions. Le cimentier français est soupçonné d'avoir versé en 2013 et 2014, via sa filiale LCS, près de 13 millions d'euros à des groupes terroristes notamment pour maintenir ses activités en Syrie durant la guerre civile⁴⁷.

En pratique, les victimes rencontrent des problèmes de preuve liés à l'implication de la société mère. Et pourtant, sans intervenir activement à la commission d'une infraction, la politique ou la culture voire le comportement du groupe d'entreprises pourrait occasionner, rendre possible, aggravé ou facilité des atteintes aux droits de l'homme.

En outre, la France a adopté deux lois très intéressantes pour régler les activités des entreprises multinationales. La première, est la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre de 2017 visant à mettre à la charge des « grosses ⁴⁸ » entreprises françaises un devoir de vigilance afin de prévenir et de réparer les dommages causés par les chaînes de production (filiales, sous-traitants ou fournisseurs) dont l'inobservation est sanctionnée par la responsabilité civile⁴⁹. Au départ, cette loi avait une partie répressive, puisqu'elle prévoyait d'infliger une amende civile en cas de manquement aux obligations imposées⁵⁰ mais le Conseil

⁴⁵ L'affaire historique de l'*Erika* est l'illustration parfaite de la notion de contrôle (Cass. crim., 25 septembre 2012) : La chambre criminelle a établi la responsabilité pénale de la société mère pour des faits commis par sa filiale. La Cour a ainsi relevé que la filiale « n'avait aucun effectif, pas de locaux au Panama où elle est immatriculée (...), pas d'autonomie ni juridique ni financière ».

⁴⁶ Lafarge est mise en cause pour des faits commis en Syrie, où opérait sa filiale Lafarge Cement Syria (LCS). Les infractions visées à son encontre sont notamment la « complicité de crimes contre l'humanité » en Syrie, mise en examen annulée par la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris et la Cour de cassation invalide cette annulation le 07 septembre 2021. Dans cette affaire, l'accusation va démontrer la participation du cimentier franco dans la commission des infractions durant la guerre civile en Syrie.

⁴⁷ Lafarge en Syrie : la Cour de cassation invalide l'annulation des poursuites pour « complicité de crimes contre l'humanité », *Le monde*, 07 septembre 2021.

⁴⁸ Une entreprise qui possède au moins 10 000 salariés en son sein ou dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français ou à l'étranger.

⁴⁹ Anne Danis-Fatôme et Geneviève Viney, La responsabilité civile dans la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, *Recueil Dalloz* 2017 p.1610.

⁵⁰ Béatrice Héraud, Devoir de vigilance : le conseil constitutionnel invalide les amendes prévues par la loi, *Novethic*, publié le 23 mars 2017.

constitutionnel a censuré ces amendes en raison de termes imprécis tels que "mesures de vigilance raisonnable" et "actions adaptées d'atténuation des risques" étaient très généraux et que "la mention par la loi des atteintes aux 'droits humains' et aux 'libertés fondamentales'" était large et indéterminée. En sus, "le périmètre des sociétés, entreprises et activités entrant dans le champ de l'infraction était aussi très étendu"⁵¹.

Ces imprécisions n'étaient pas conformes au principe de légalité des délits. L'amende pouvait atteindre 10 millions d'euros si le plan de vigilance n'était pas établi, voire 30 millions d'euros si une violation grave des droits fondamentaux était constatée. Une amende forte pourrait être un moyen de contraindre les sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre à prendre ces mesures à bras-le-corp⁵².

Et la deuxième, c'est la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dénommée aussi « Loi Sapin 2 ». Cette loi étend l'extraterritorialité des poursuites en matière de corruption et de trafic d'influence pour poursuivre des entreprises ou des personnes étrangères (sous réserve qu'elles vivent en France, ou qu'une partie de leurs activités économiques se basent en France. Elle exige à certaines sociétés de mettre en œuvre un programme de mise en conformité : un processus de due diligence sur leurs clients, fournisseurs et l'ensemble de leurs parties prenantes ; une stratégie d'identification et d'évaluation des risques de corruption ; un code de conduite faisant partie du règlement intérieur de l'entreprise et un procédé d'évaluation et de mesure de l'efficacité du programme⁵³. La loi pénale s'est adaptée à la transnationalité du phénomène de la corruption et du trafic d'influence.

En RDC, la loi portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme organise un vrai régime de responsabilité pénale des personnes morales au modèle français. L'article 36 prévoit la responsabilité pénale des personnes morales, à l'exception de l'Etat pour des faits commis par l'un de leurs organes ou représentants pour son compte ou son bénéfice. Cette loi prévoit, en outre, le principe de cumul de responsabilité entre la personne morale et les personnes physiques impliquées. Aussi, prévoit-elle les peines applicables aux personnes morales.

⁵¹ Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017.

⁵² Béatrice Héraud, *op.cit.*

⁵³ LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Cependant, généraliser ce régime à toutes les infractions en droit congolais ne résoudra certainement pas le problème, la France est en un exemple. La solution serait de mettre en place un régime de responsabilité pénale des groupements au modèle de l'avant-projet du code pénal français de 1978 ou une responsabilité des organisations comme au Canada capable des poursuivre toute entité dotée ou non de la personnalité juridique. Cette résolution permettra de réduire la criminalité de ces entreprises.

Une décision remarquable en matière climatique a pu saisir l'entreprise multinationale dans son ensemble. Quoiqu'il s'agisse de la responsabilité civile, cette décision peut être une source d'inspiration à la règle pénale et pourrait influencer le droit dans de nombreux pays tel que la RDC. Plusieurs associations dont Milieudefensie avaient assigné la société Royal Dutch Shell (RDS), société de holding, chargée d'établir la politique générale du groupe Shell et regroupant des milliers d'entreprises Shell pour qu'il cesse ses activités climaticides⁵⁴. Les requérantes estimaient que la politique du pétrolier ne garantissait aucune diminution des émissions.

Le tribunal du district de La Haye, en date du 26 mai 2021, a ordonné à la société Shell de réduire le volume global de toutes les émissions de CO2 liées à ses activités commerciales et à ses produits à base de combustibles fossiles de 45 % d'ici 2030 (par rapport aux volumes constatés en 2010)⁵⁵ sur le fondement du devoir de diligence de Shell découlant du Code civil néerlandais.

C'est la première fois qu'une société mère se trouve obligée de décarboniser les activités de l'ensemble des sociétés qu'elle contrôle, indépendamment des réglementations des États d'accueil des filiales⁵⁶. C'est l'ensemble du groupe Shell qui est saisi, la société mère et ses filiales étrangères. Cette décision constitue une avancée sans précédent pour la justice climatique, un début de la lutte contre l'impunité des groupes d'entreprises et témoigne la volonté de prendre en considération l'entreprise au sens d'entité économique et non la simple société - personne morale - au sens d'entité juridique⁵⁷.

⁵⁴ Corinne Lepage, 26 mai 2021, victoire du climat : fronde des actionnaires d'Exxon Mobil et condamnation de Shell aux Pays-Bas, Les blogs, Actu-Environnement, consulté le 08 février 2022.

⁵⁵ Voir la décision : <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>

⁵⁶ Paul Mougeolle, La responsabilité climatique de la société mère de Shell selon le Tribunal de la Haye et ses effets d'entraînement attendus en France, *la Revue des droits de l'Homme*, 2021 Juin, para.2.

⁵⁷ Ana-Maria Ilcheva et Marta Torre-Schaub, Devoir de vigilance et contentieux climatiques, le climat devant les tribunaux, Table ronde, *cahiers de droit de l'entreprise* n° 4, juillet-août 2021, p. 10.

B- Les modes de commission des faits infractionnels adaptés aux entreprises multinationales

Le droit australien conditionne encore la poursuite pénale à la personnalité juridique, mais ce droit a su déterminer le mode adapté d'attribution de responsabilité à une entreprise. La responsabilité pénale de l'entreprise est prévue au niveau Fédéral selon une attribution de responsabilité basée sur la « corporate culture » ou culture d'entreprise. Le paragraphe 12.3(6) du Code pénal définit ce terme comme « *an attitude, policy, rule, course of conduct or practice existing within the body corporate generally or in the part of the body corporate in which the relevant activities take place* »⁵⁸.

Une société peut être responsable si sa « culture d'entreprise » a encouragé, toléré ou entraîné l'infraction, ou si elle n'a pas réussi à instaurer et à préserver une « culture d'entreprise » exigeant de se conformer à la législation applicable⁵⁹. Ce mode d'attribution correspond le mieux au mode opératoire des entreprises multinationales dont le comportement ou encore l'attitude de la société mère favorise ou tolère la commission des infractions sans une participation active à l'infraction.

En sus de reconnaître la responsabilité pénale à un groupement, le droit congolais pourrait directement définir les modes d'attribution de la responsabilité pénale au groupement. Sur ce point, le droit australien paraît très efficace, il permet de saisir les entreprises multinationales qui ne participent toujours pas activement à la commission d'une infraction mais dont la culture de l'entreprise entraîne, tolère ou encourage la commission de l'infraction. Et même dans le cas où l'entreprise n'a pas réussi à instaurer ou préservé une telle culture.

C- L'élargissement de la notion de complicité

Lorsque l'infraction est réalisée de manière concertée par plusieurs personnes, on se retrouve dans la participation criminelle. La participation criminelle est prévue en droit congolais par les articles 21 à 23 du décret du 30 janvier 1940 portant code pénal, incluant la coactivité ou la corréité et la complicité. L'article 22 du Code pénal a prévu de manière limitative, les modes de

⁵⁸ Criminal Code Act 1995.

⁵⁹ 12.3 (c-d) du Criminal Code Act 1995.

complicité suivants : la fourniture des instructions ; la fourniture des moyens ; la fourniture d'une aide ou d'une assistance utile mais non indispensable ; la fourniture de logement de manière habituelle.

Cependant, les entreprises font souvent l'objet d'allégations de complicité parce qu'elles mènent des activités commerciales dans des pays où des atteintes graves aux droits de l'homme sont commises, comme en RDC, mais elles n'interviennent pas auprès des autorités afin d'empêcher ces atteintes mais se contentent d'en tirer profit. Le comité international des juristes (CIJ) a développé plusieurs formes complicité par aide et assistance en cas des crimes internationaux dont deux nous intéressent particulièrement : il s'agit de présence silencieuse et le fait de tirer un bénéfice économique en connaissance de cause⁶⁰.

La présence silencieuse : Les entreprises peuvent garder le silence alors que des atteintes aux droits de l'homme sont commises au sein même ou à proximité du lieu où elles mènent leurs activités commerciales. Mais en droit pénal, la simple présence d'une entreprise dans le pays ou dans une zone dans laquelle des atteintes graves aux droits de l'homme sont commises ne suffit pas normalement, à elle seule, à engager la responsabilité pénale de l'entreprise pour implication dans les atteintes aux droits de l'Homme commises dans le pays ou dans cette région.

Mais dans certains cas, cette présence silencieuse n'est plus considérée comme étant neutre au regard du droit. Bien qu'un tel cas de figure n'ait à ce jour pas encore fait l'objet d'un examen par une juridiction, le Comité considère qu'il pourrait exister des situations dans lesquelles où une entreprise exerce une influence, un poids et une autorité tels sur les auteurs principaux des crimes, sa présence silencieuse sera considérée par l'auteur principal comme un signe d'approbation et d'encouragement moral à commettre des atteintes graves aux droits de l'homme⁶¹. Dans une telle situation, selon les circonstances, l'entreprise peut être tenue responsable de complicité par aide et assistance. Plus l'entreprise exerce une influence politique et économique importante, plus elle court le risque de se trouver dans une telle situation.

⁶⁰ Commission internationale de juristes, rapport sur la complicité des entreprises et Responsabilité juridique, volume 1, Edition française, 2010.

⁶¹ *Ibidem*, p.18.

Le fait de tirer profit : La complicité par présence silencieuse est étroitement liée aux allégations selon lesquelles des entreprises devraient être considérées comme complices parce qu'elles tirent un bénéfice économique de leur relation commerciale avec des acteurs qui commettent des atteintes graves aux droits de l'Homme. Cette forme de complicité est appelée autrement une complicité bénéficiaire. Comme dans le premier cas, l'entreprise n'est pas impliquée directement dans les violations des droits de l'Homme commises, mais en tire tout de même un profit. Cependant, le simple fait de tirer profit tout comme la simple présence silencieuse, n'est pas en soi une base de responsabilité, car c'est bien la raison d'être des entreprises. Mais lorsque les opérations commerciales de l'entreprise évoluant dans un environnement caractérisé par des atteintes aux droits de l'Homme ont rendu possible, aggravé ou facilité des atteintes aux droits de l'homme, la responsabilité de l'entreprise pourra être envisagée⁶².

Un simple bénéfice économique passif qui rend possible, aggrave ou facilite des atteintes graves aux droits de l'homme pourrait rapidement devenir une contribution plus active. Il y a au moins deux situations dans cette forme de complicité⁶³ : une entreprise peut tirer profit de la vente ou de l'achat de biens ou de services à un acteur qui commet des atteintes graves aux droits de l'Homme d'une part, et une entreprise peut tirer des bénéfices en profitant de l'environnement propice aux affaires qui a été instauré dans un pays donné par un autre acteur d'autre part. C'est le cas d'un gouvernement qui a commis des atteintes graves aux droits de l'Homme afin de fournir des infrastructures à l'entreprise ou pour lui donner accès à des ressources. Souvent, le lien entre l'entreprise et le gouvernement abusif prend la forme d'une relation contractuelle (tel que le contrat d'investissement) ou d'une coentreprise (joint-venture)⁶⁴.

Ces formes de complicité par aide et assistance s'inspirent des comportements des entreprises multinationales, qui évoluent dans les pays à conflit et profitent de cet environnement pour tirer de profit exorbitant de leurs activités. L'élargissement de la notion de complicité en droit congolais permettra de bien encadrer ces entreprises qui ne participent pas souvent directement à la commission des crimes internationaux mais rendent possible la réalisation de ces crimes.

⁶² Commission internationale de juristes, *op.cit.*, p. 20.

⁶³ *Ibidem*, p. 19.

⁶⁴ Jelena Aparac, *La responsabilité internationale des entreprises multinationales pour les crimes internationaux commis dans les conflits armés non internationaux*, thèse de doctorat, Paris Nanterre, 2019, p. 302.

D- L'élargissement de la compétence du juge pénal sur des faits de complicité commis à l'étranger

L'application de la loi pénale congolaise pour des faits de complicité commis à l'étranger permet de palier aux limitations du principe de territorialité. Le juge national a par ailleurs la possibilité d'étendre sa compétence répressive hors de ses frontières pour se saisir des faits commis à l'étranger. Les actes de complicité commis à l'étranger intéressent particulièrement la question de groupe de sociétés éparpillées dans le monde et dont chaque société composant le groupe est régie par la loi de l'Etat d'accueil quand bien même que la société mère a le pouvoir de contrôle sur tout le groupe.

Le coauteur ou le complice d'une infraction commise en RDC est justiciable des juridictions pénales congolaises, même si les actes de participation n'ont été commis qu'en dehors du territoire congolais⁶⁵. L'Etat congolais pourra mettre en œuvre ce mécanisme pour juger des entreprises qui se sont rendues complice des infractions à partir de l'étranger. Il faudra dans ce cas déterminer la procédure et les infractions concernées pour faciliter l'application de ce mécanisme tout en le simplifiant pour en assurer l'efficacité.

En droit français, par exemple, la procédure a longtemps été complexe. L'article 113-5 du code pénal prévoit que le complice en France d'un crime ou d'un délit commis à l'étranger peut être jugé en France selon la loi française. Mais les poursuites sont subordonnées à deux conditions (réciprocité d'incrimination + infraction constatée par décision définitive de la juridiction étrangère) pour les crimes de guerre par exemple. Ces conditions ont été heureusement supprimées pour certains crimes dont les crimes contre l'humanité et le génocide par la loi du 30 juillet 2020.

E- L'adaptation des règles d'application de la loi pénale dans l'espace

Il existe en droit congolais des mécanismes permettant la répression des infractions commises à l'étranger en raison de la nationalité congolaise (1) et de la compétence universelle (2), qui peuvent parfaitement être transposés à la répression des entreprises multinationales.

⁶⁵ Voir une solution jurisprudentielle belge allant dans ce sens, Cass., 8 août 1994, Pas., 1, 670 ; 28 juin 1994, Pas., 1, 654 cités par Nyabirungu, *Traité de droit pénal, op.cit.* p. 259.

1- La compétence personnelle

Il faudra également distinguer, d'après l'article 3 du code pénal, entre la compétence personnelle active et passive. La compétence personnelle active permet à la loi pénale de s'appliquer aux infractions que commettent, en quelque lieu que ce soit, les nationaux de l'Etat déterminé. A l'inverse, la compétence personnelle passive permet au juge congolais de connaître les infractions commises à l'étranger mais portant atteinte à la sûreté de l'État, même si elles ont déjà été jugées à l'étranger. Compte tenu de la valeur des intérêts qui sont en jeu, les juges congolais doivent les juger en excluant le principe « *non bis in idem* ». La mise en œuvre de cette compétence permettra au juge congolais de connaître des faits commis par des entreprises au-delà des frontières si seulement les conditions sont réunies.

2- La compétence universelle

La souveraineté est un titre de compétence qui peut légitimer la compétence d'un État à l'égard d'une entreprise pour des faits commis à l'étranger. Elle implique que l'État puisse mettre en œuvre ses compétences pour protéger ses intérêts fondamentaux. Les intérêts fondamentaux des États n'étant pas que nationaux, ils recouvrent également ceux de la communauté internationale et cela peut conduire l'État à conférer la compétence universelle à ses juridictions pour certains crimes internationaux. Tous les États seraient donc compétents pour soumettre les entreprises à leur juridiction pour certaines violations liées notamment au droit international pénal et humanitaire.

La compétence est tout de même prévue pour des personnes physiques et les conditions de fond et de forme font obstacles à la transposition aux entreprises. Ceci est prévu à l'article 3 alinéa 1, du code pénal qui dispose que : « *Toute personne qui, hors du territoire de la République Démocratique du Congo, s'est rendue coupable d'une infraction pour laquelle la loi congolaise prévoit une peine de servitude pénale de plus de deux mois, peut être poursuivie et jugée en République Démocratique du Congo, sauf application des dispositions légales sur l'extradition* ».

Cette compétence permet au juge congolais de juger toute personne, quelle que soit sa nationalité ou celle de sa victime, qui se sera rendue coupable, à l'étranger, d'une infraction présentant une certaine gravité. La mise en œuvre de cette compétence est soumise à certaines

conditions de procédure et de fond, incluant l'exigence que l'infraction présente une certaine gravité. Sont ainsi exclues de la possibilité de poursuite les infractions punissables en RDC de deux mois ou moins, ou de l'amende ; Il faut que l'inculpé soit trouvé en RDC au cours de l'instruction au moins (sauf pour les infractions d'atteinte à la sûreté de l'Etat et à la foi publique).

La sanction d'amende appropriée aux entreprises est écartée mais également le terme « se trouver sur le territoire congolais » semble compliquer pour les êtres moraux. Même dans les pays où la responsabilité pénale des personnes morales est reconnue, la mise en œuvre de cette compétence en matière pénale pose un problème et requière la prise en compte des spécificités du nouvel agent pour son efficacité. Les juridictions françaises disposent de la compétence universelle pénale prévue par les articles 689 et suivants du Code de procédure pénale. Toutefois, la mise en œuvre de la compétence requière que le défendeur soit présent sur le territoire français au moment de l'introduction de l'action, et même l'article 689-11, transposant en droit interne le Statut de Rome, conditionne la compétence du juge à la présence de la résidence habituelle du défendeur sur le territoire. En outre, ces articles ne sont pas adaptés à la poursuite de la personne morale, mais semblent être plutôt exclusivement destinés aux personnes physiques.

Néanmoins, c'est possible de faire évoluer le droit pénal congolais dans la mesure où l'expression *se trouver sur un territoire pourrait revêtir* plusieurs sens dans le contexte des entreprises, allant d'une présence commerciale minimale jusqu'à une présence très forte sur le territoire⁶⁶. Aussi, en insérant la responsabilité du groupement tel que proposé ci-haut, on peut réécrire les conditions d'application de la compétence universelle pour ajouter les peines d'amende.

Conclusion

Les entreprises multinationales ont acquis une puissance plus que beaucoup d'Etats. Elles ont pu organiser leurs activités à l'échelle planétaire jusqu'à concurrencer, voire neutraliser, les souverainetés nationales. Elles sont présentes dans tous les secteurs, et, « aucun secteur d'activité, qu'il s'agisse de l'industrie, des mines, de l'énergie, du commerce, ne semble pouvoir échapper à leur emprise »⁶⁷. Mais l'ordre juridique international n'a pas de contre-pouvoir équivalent à leur

⁶⁶A.-M. Skoko, *Le capitalisme de guerre : le droit pénal canadien face à la participation des compagnies aux crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide*, Mémoire de Maitrise, Université de Laval, 2011, p. 85.

⁶⁷ M.M. Salah in sous dir. M-A Frison-roche, *L'irruption des droits de l'homme dans l'ordre économique international : mythe ou réalité ?* Paris, LGDJ, coll. Droit & Economie, 2012, p. 169.

puissance alors même que la conséquence logique du pouvoir de ces opérateurs devrait être l'accroissement de leur responsabilité juridique. En l'absence de règles obligatoires internationales à ce jour, la solution ne peut être recherchée qu'en droit interne à travers le renforcement par les Etats de leurs dispositifs juridiques internes en vue de mettre fin ou, à tout le moins, réduire les dégâts causés par les entreprises.

La RDC détient certaines ressources naturelles rares (du cobalt, du coltan, du germanium, du nickel, du lithium, du manganèse et du cuivre) servant notamment à la production de batteries électriques et à la fabrication de condensateurs qui attirent les entreprises multinationales⁶⁸. En exploitant ces ressources, ces entreprises commettent des violations graves des droits de l'homme mettant l'avenir des enfants du pays en danger. L'Etat doit prendre ses responsabilités en mettant en place une politique pénale efficace contre ces entités pour protéger son peuple et son environnement naturel. Cette politique criminelle va inciter une série des réformes notamment l'adoption des lois permettant de saisir la délinquance des entreprises multinationales. Il s'agira de définir ce nouvel agent pénal, sa culpabilité, les modalités d'imputabilité des faits à cet agent, élargir la notion de la complicité par aide et assistance, élargir la compétence du juge pénal congolais aux faits de complicité commis à l'étranger et adapter les règles d'application de la loi pénale dans l'espace à l'entreprise multinationale.

⁶⁸ Dan Iririra Nganga, l'exploitation du cobalt en République démocratique du Congo par des multinationales au cœur des enjeux internationaux, In l'observateur des Nations unies, l'entreprise multinationale en droit international, *in revue de l'association française pour les Nations Unies Aix-en Provence*, 2020-1, Volume 48, p. 236.

La protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun

Protection of the right to health of public officials in Cameroon

ADAM Mahamat

Docteur ph/D en droit public

Résumé : La présente réflexion porte sur la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun. Elle est analysée sous le prisme de la contribution du droit de la santé camerounais à l'amélioration de la santé des agents publics. La question de la protection du droit à la santé des agents publics se rattache à la problématique générale de la mise en œuvre par le gouvernement de la couverture santé universelle. Il devient impératif d'assurer une protection sanitaire des agents de l'Etat. En vue de son émergence à l'horizon 2035, il est plus qu'urgent pour le Cameroun de se doter d'un personnel en bonne santé. Bras séculier chargés de traduire les objectifs de l'Etat en des réalisations, les agents publics au Cameroun jouissent d'une protection certaine. Ceci à la fois normative et contentieuse de leur droit à la santé. Mais, cette protection semble aujourd'hui limitée à la fois par les facteurs intrinsèques et extrinsèques. Il est temps pour le Cameroun qui est engagé dans les chantiers de la moralisation publique et de l'assainissement de la gestion publique à améliorer la condition sanitaire des agents publics. Cette protection devrait se faire en amont, par la mise en place des mesures préventives et en aval, par des dispositions de prises en charge et sans discrimination possible.

Mots clés : Protection, Droit à la santé, agents publics.

Abstract : This reflection focuses on the ambivalence of taking into account the protection of the right to health of civil servants and non-civil servants in Cameroon. It is analyzed under the prism of the contribution of Cameroonian health law to improving the health of civil servants and non-civil servants in Cameroon. The question of the ambivalence of taking into account the protection of the right to health of civil servants and non-civil servants is linked to the general issue of the government-s implementation of universal health coverage. It is becoming imperative to ensure the health protection of State agents. In view of its emergence by 2035, it is more than urgent for Cameroon to acquire healthy personnel. Secular arms responsible for translating the objectives to the State into achievements, civil servants and non-civil servants in Cameroon enjoy certain protection. This both normative and contentious of their right to health. But this protection now seems limited by both intrinsic and extrinsic factors. It is time for Cameroon, which is engaged in the projects of public morality and the improvement of public management , to improve the health condition of civil servants and non-civil servants. This protection should be done upstream, by the implementation of preventive measures and downstream, by care arrangements and without possible discrimination.

Key words : Protection, Right to health, Public officials.

Introduction

Dans toutes les sociétés, le devoir de protéger les faibles est une nécessité absolue. Cette protection s'est affirmée au XIXe siècle lors de la révolution scientifique et technique¹ avec une importante aggravation de condition de travail et de sécurité. D'origine religieuse, la protection des faibles notamment des couches défavorisées est devenue peu à peu une affaire publique c'est-à-dire de l'Etat et de ses démembrements à l'instar des collectivités² publiques.

La tendance à aider ceux qui sont dans une position de faiblesse trouve son fondement dans la recommandation biblique selon laquelle l'on doit « *aider son prochain comme soi-même*³ ». Sous l'ancien régime, « *La protection sociale se résumait aussi à l'aide offerte par les populations les plus aisées à titre charitable*⁴ ».

Le caractère laïc de l'Etat a permis qu'on passe aujourd'hui d'un système dite de charité à un système d'obligation⁵. En France par exemple, les révolutionnaires de 1789 ont posé le principe de la responsabilité de l'Etat à l'égard de ceux qui n'ont pas le moyen de se prendre en charge en consacrant dans le préambule de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens « *Des droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme* » et ils affirmeront aussi que « *Tous les citoyens, étant sont également admissibles à toutes dignités*⁶.. ».

Sur le plan politique, la protection sociale se fonde sur le principe de la solidarité nationale. Ce qui signifie que la nation doit assurer un service collectif, c'est-à-dire le service d'intérêt général. Jacques FOURNIER, affirme d'ailleurs que le service collectif présente un avantage dans la mesure où il permet d'assurer une meilleure protection contre un certain nombre des risques. A l'analyse, on se rend compte que cette position est beaucoup plus proche de celle de l'école de service public soutenue par le Doyen Léon DUGUIT. Ce dernier soutient que la raison d'être du

¹ FOURNIER (J.) & QUESTIAUX (N.), *Traité du social, situations, luttes, politiques, institutions*, 4^{ème} éd, Paris, Dalloz, 1984, p.894.

² AHMADOU (I.), *La protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun*, mémoire de master 2 recherche en droit public, l'Université de Douala, 2015-2016, p.3.

³FOURNIER (J.) & QUESTIAUX (N.), *Traité du social, situations, luttes, politiques, institutions*, 4^{ème} éd, Paris, Dalloz, 1984, *op.cit.*, p.1212.

⁴ GRANDGUILLOT (D.), *Droit social*, Montchrestien, Gualino, 2009, p.46.

⁵*Ibid.*

⁶ Article 6 DDHC.

droit administratif et donc de l'administration est la satisfaction du bien commun. Le besoin pour la collectivité de protéger ses faibles va s'accroître avec la révolution scientifique et technique.

Grâce à ladite révolution, apparaît l'émergence d'une couche nouvelle qualifiée de « *classe ouvrière* ». Le maître dans ce domaine fut Karl MARX qui affirme que l'histoire de l'humanité n'a été que celle de la lutte des classes. Il faut le dire, le droit de la sécurité sociale, c'est la branche du droit qui recouvre les modalités de couverture des risques sociaux. Jacques FOURNIER, fait savoir qu'il s'agit de tout événement susceptible de mettre en mal, l'activité rémunératrice de l'individu. Tel est le cas de la maladie de l'accident et bien d'autres incapacités pouvant affecter une personne.

Au Cameroun, chaque corps administratif est régi par des textes précis. Concernant le régime spécial, rappelons d'emblée que la spécialité peut-être partielle ou totale. Tel est le cas des personnels fonctionnaires. Avant tout, rappelons que le but de la sécurité sociale est d'assurer la protection nécessaire aux travailleurs. Cette protection concerne entre autres la santé.

Le développement d'un domaine quelconque entraîne l'émergence d'un droit nouveau. C'est du moins ce qu'on peut dire du droit de la santé. Le dernier est un droit nouveau. Dans ce sens, « *L'évolution de l'activité médicale rencontre le développement d'un ordre juridique fondé sur la protection d'un droit à la santé*⁷ ». Le droit à la santé n'est pas consacré par la constitution du Cameroun. Tel n'est pas le cas de la constitution Française où ce droit a acquis une valeur constitutionnelle en ces termes que : « *La nation garantie à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs la protection de la santé*⁸ ». Pour le cas Camerounais, le constituant a préféré une formule plus générale, en précisant dans son préambule que « *Toute personne a droit à la vie* ». Le droit à la vie intègre aussi le droit à la santé. Cet avis est partagé par d'autres auteurs à l'instar de Bertrand MATHIEU⁹ et Tatiana GRUNDLER¹⁰.

Au Cameroun, il existe un régime particulier pour les employés de l'Etat. On distingue deux catégories des personnels de l'Etat. Les personnels fonctionnaires et les personnels non

⁷ LAUDE (A.), « Dix ans du droit de la santé », in une décennie de santé, *les Tribunes de la santé-sève*, Editions de santé, p.56.

⁸ Préambule de la constitution Française du 28 octobre 1946.

⁹ MATHIEU (B.), « La protection du droit à la santé par le juge constitutionnel. A propos et à partir de la décision de la cour constitutionnelle italienne n°185 du 20 mai 1998 », in *Cahiers constitutionnels*, 1999, n°6, p.91.

¹⁰ GRUNDLER (T.), « Section 1. Le droit à la protection de la santé », *la Revue des droits de l'homme*, disponible en ligne 30 juin 2012, consulté le 25 mars à 23h10 minutes sur <http://WWW.revdh.revues.org/135>.

fonctionnaires issus d'un statut particulier et qui sont régis par le code du travail. C'est le statut général de la fonction publique qui régit les rapports entre l'Etat et son personnel. On constate que ces différents personnels font face à l'épineux problème de la protection de leur droit à la santé d'où le thème de l'ambivalence de la prise en compte de la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun. Mais au préalable, l'étude de l'ambivalence de la prise en compte de la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun suppose acquise une définition sommaire des notions de « l'ambivalence », « protection », « droit à la santé » et « personnels fonctionnaires et non fonctionnaire ».

Le terme protection, le terme est dérivé du latin « *protectio* », qui signifie « *action de protéger contre un agresseur ou un danger*¹¹ ». Ce terme renvoie à cet effet soit à l'acte de protéger et les résultats de cette protection soit au dispositif ou à l'institution qui protège¹². Sous cet angle, protéger c'est non seulement prendre toute mesure utile afin de préserver ou défendre l'environnement des dangers qui menacent¹³. Gérard CORNU quant à lui, définit la protection comme « *Etant une précaution qui, répondant au besoin de celui ou de celle qu'elle couvre, et répondant en général à un devoir pour celui qui l'assure, consiste à prévenir une personne, un bien contre un risque, à garantir sa sécurité et son intégrité par des moyens juridiques ou matériels* ». Elle désigne aussi bien l'action de protéger que le système de protection établi (mesure, régime dispositif). François BRUGNION estime pour sa part que « *Le concept de protection possède une dimension essentiellement pratique : protéger n'est ni lire ni écrire, c'est aussi, essentiellement intervenir, agir*¹⁴ ».

Quant au terme droit à la santé, il est important de s'appesantir d'abord sur le vocable « droit ». Le mot droit est une métaphore. Le terme vient de *di rectum* (en ligne droite) qui implique, au figuré, l'idée de ce qui est conforme à la règle¹⁵. Cette image se retrouve dans la

¹¹Dictionnaire Larousse, encyclopédie, Paris, PUF, 1999,p.1278.

¹²CORNU(G.),*Dictionnairejuridique*,Paris,PUF,8émeéd,Février2002,*op.cit.*,p.628.

¹³MENGAN MEWONDO (J.), « La conservation des écosystèmes et la biodiversité au Cameroun », *moabi*,N°8,juin1992,p.29.

¹⁴ BRUGNION (F.), « Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des victimes de guerre », in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, N°775, 2005, p.11.

¹⁵STARCK (B.),Rolland(H.)et Boyer(L.),*Introductionaudroit*,Paris,litec,5^eédition,2000,p.1.

plupart¹⁶ des langues étrangères¹⁷. Ce terme recouvre deux acceptions différentes. Tantôt, il désigne l'ensemble des règles de conduite qui gouvernent les rapports des hommes dans la société et dont le respect est assuré par l'autorité publique : on parle en ce sens de droit objectif¹⁸. Dans cette première acception ; le droit se réfère uniquement à son sujet ou sa finalité qui est la régulation des rapports des hommes dans la société. Tantôt, on appelle droit, le pouvoir accordé à une personne d'user d'une chose ou d'exiger d'un autre individu l'exécution d'une prestation¹⁹. Sous cet aspect, on évoque le droit en général, mais un droit ou des droits et l'on se sent de l'expression droit subjectif, le qualitatif évoquant le titulaire de la prérogative juridique²⁰. Dans la seconde acception, le droit se réfère à son sujet, c'est-à-dire le titulaire d'une prérogative quelconque. Le droit à la santé pour sa part, est l'ensemble des règles juridiques qui s'appliquent à l'organisation et à la délivrance des actes de prévention et des soins donnés aux personnes. Le terme droit à la santé se distingue du droit à la bonne santé. Il est un droit créance de l'individu envers l'Etat. L'OMS affirme que : « *La possession d'un meilleur état de santé est un droit fondamental pour tout être humain*²¹ ». Le droit à la protection de la santé doit être mis en œuvre par les différents Etats à travers le monde. A ce sujet, chaque Etat est chargé d'assurer à son niveau, la protection de ce droit fondamental.

D'ailleurs, le Cameroun est engagé dans la marche de l'élaboration d'une politique de santé universelle même si l'implémentation rencontre des difficultés. La conférence d'Abuja invite également les Etats africains à consacrer au moins 15% de leur budget à la santé. Il s'agit là, d'une couverture sanitaire universelle.

La définition de la notion des agents publics nous plonge au cœur du droit de la fonction publique. De manière générale, les agents publics sont des personnes qui par leur travail et leurs actions participent à une mission de service public. Parlant notamment du droit de la fonction publique, le Professeur Bernard Raymond-GUIMDO affirme que ce droit peut-être défini comme l'ensemble des règles juridiques applicables aux agents publics ayant la qualité du fonctionnaire.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷On a entre autres:dirito, derecho, recht, right.

¹⁸STARCK(B.),ROLAND(H.) et BOYER(L.),*Introduction au droit,op.cit.*,p.1.

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

²¹ Préambule de la constitution du 7 avril 1948 de l'OMS.

Mais, « *Les fonctionnaires ne sont pas des agents de la fonction publique largement entendue, il a aussi des agents de l'Etat qui, bien que relevant du droit, assure des missions de service public*²² ». Joseph OWONA partage cet avis lorsqu'il affirme : « *La distinction étant le maître mot qui caractérisant les origines et les statuts juridiques hétérogènes des personnels de l'administration ou des personnes entrant en relation avec l'administration*²³ ». De façon simpliste, les personnels fonctionnaires sont ceux-là qui sont entrés dans la fonction publique à travers le concours. Par contre, les personnels non fonctionnaire sont ceux soumis à un statut dérogatoire au droit commun du travail. Ils sont régis par le code du travail. L'administration peut en cas des besoins et par nécessité de services, faire appel à des agents de droit privé. Ils sont des personnels liés à l'administration par le code du travail²⁴. On peut distinguer ainsi les stagiaires, les auxiliaires, les journalistes et les vacataires qui sont des non titulaires, des contractuels proprement dits. C'est à distinguer avec les fonctionnaires ou les agents titulaires, ils constituent des véritables personnels de l'administration. Le statut général de la fonction publique définit le fonctionnaire comme « *Toute personne qui occupe un poste de travail permanent et titularisée dans un grade de la hiérarchie des administrations de l'Etat*²⁵ ».

Les personnels fonctionnaires sont soumis à un statut général ou à un statut particulier et bénéficient d'un régime spécial du fait de leur mission. Pour le législateur camerounais, le terme fonctionnaire désigne « *Tout magistrat, tout officier public ou ministériel, tout préposé ou commis de l'Etat ou toute autre personne morale de droit public d'une société d'Etat ou d'économie mixte, d'un officier public ou ministériel, tout militaire des forces armées, ou de la gendarmerie, tout agent de la sécurité nationale ou de l'administration pénitentiaire et toute personne chargée même occasionnellement d'une mission ou d'un mandat public, agissant dans l'exercice de ses fonctions*²⁶ ».

²² GUIMDO (B.R.), « La corruption dans le droit de la fonction publique : le cas du Cameroun », *Juris périodique*, n°75, doctrine et étude, Août-juillet, 2008, p.56.

²³ OWONA (J.), *Droit de la fonction publique camerounaise*, Paris, l'Harmattan, 2011, p.89.

²⁴ TC 25 novembre 1963, Arrêt Dame veuve MAZERAND.

²⁵ Art 3 al 1 du statut général de la fonction publique camerounaise.

²⁶ Art 131 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal camerounais.

L'intérêt de notre étude est à la fois théorique et pratique. Mais qui peut également présenter des aspects, politiques, historiques ou sociaux : il s'agit bien de « *produire un travail qui soit novateur et qui ait du sens* », comme dirait Sébastien Dieguez.

La présente thématique est celle de : « *la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun* » s'inscrit nécessairement dans cette optique. Il était question d'apprécier les dispositions mises en œuvre dans la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun²⁷.

Dès lors, il importe de ressortir la problématique qui permettra de résoudre le dilemme autour de la protection du droit à la santé²⁸ des agents publics au Cameroun. Notre recherche s'articule évidemment autour d'une question fondamentale ou principale : Comment se présente la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun ?

Il en ressort de cette question fondamentale, une hypothèse selon laquelle: la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun est ambivalente.

Dans le cadre de cette thématique, l'on analysera l'ambivalence de la prise en compte de la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun sous deux angles : celle perceptible et celle perfectible. A travers une analyse du cadre formel et matériel existant, nous proposons de démontrer d'une part, que la prise en compte de la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun est perceptible (I) et d'autre part, qu'au regard de certaines insuffisances juridiques, cette prise en compte demeure perfectible (II).

I- La prise en compte perceptible de la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun

La protection renvoi généralement à une prise des mesures visant à protéger quelqu'un ou à défendre quelqu'un contre un mal. En droit de la santé, la protection des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires visent ici à garantir ceux-ci contre les risques de maladie et accidents en promouvant les mesures favorables pour maintenir leur santé. Il s'agit évidemment des mesures prises par l'administration tant en aval qu'en amont. Au Cameroun, la protection du

²⁷GRUNDLER (T.), « Section 1. Le droit à la protection de la santé », *la Revue des droits de l'homme*, op.cit., disponible en ligne 30 juin 2012, consulté le 25 mars à 23h10 minutes sur <http://WWW.revdh.revues.org/135>.

²⁸*Ibid.*

droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires est perceptible. Cela, à travers la consécration des mesures préventives visant à garantir le droit à la santé (A), ces mesures dites préventives sont complétées par une autre mesure importante qui est la prise en charge des personnels fonctionnaires et non fonctionnaires en cas de maladie (B).

A- La consécration des mesures préventives de protection

Les personnels fonctionnaires et non fonctionnaires au Cameroun jouissent d'une protection du droit à la santé. L'Etat, continue à mettre en place des mesures visant la prévention des atteintes à ce droit. Il s'agit de certains nombre des mesures prises pour prévenir la violation du droit à la santé de ces derniers. Le décret de 2000 notamment celui du Premier ministre du 13 septembre 2000 stipule que : « *l'Etat est tenu d'assurer au fonctionnaire, sur le lieu du service public, toutes les conditions d'hygiène et de sécurité propre à prévenir les maladies et les accidents d'origine professionnelle*²⁹ ». Toutefois, l'une de l'interrogation est la mise en œuvre de cette prévention. Comment l'Etat, l'employeur public prend des dispositions pour prévenir les risques d'atteinte au droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun³⁰. Il ressort que pour prévenir les atteintes au droit à la santé, l'Etat s'assure en premier lieu en aménageant le lieu du travail (1) des personnels fonctionnaires et ces personnels non fonctionnaires et en second lieu, en veillant à préserver son intégrité notamment l'intégrité de son corps³¹ (2). Comme nous avons l'habitude de le dire, un esprit sain dans un corps sain ne peut que produire des résultats satisfaisant.

1- Les mesures préventives par l'aménagement du lieu de travail

Le premier point, l'aménagement du lieu du travail consiste, à assainir l'environnement dans lequel les personnels fonctionnaires et les personnels non fonctionnaires travaillent. Cette campagne d'assainissement passe par l'action visant à protéger l'environnement du travail par l'édiction des mesures de sécurité et également des mesures environnementales pour faciliter aux personnels de l'Etat un cadre conviviale et propice pour satisfaire l'intérêt général. Parlant de la mise en place des mesures environnementales, l'on se refaire au préambule de la constitution en

²⁹ Article 5 décret 2000/692/PM fixant les modalités de l'exercice du droit à la santé du fonctionnaire.

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid.*

vigueur qui affirme que tout le monde a droit à un environnement sain. Ce droit constitutionnel doit être respecté par tous et partout. Ceci dit, les personnels fonctionnaires et les personnels non fonctionnaires ont droit à un lieu de travail respectant les normes environnementales. Comme souligné haut, le décret de 2000/692 garantit d'ailleurs aux fonctionnaires, le droit à l'environnement sain. Que vise réellement les mesures environnementales édictées pour garantir le droit à l'environnement sain des personnels fonctionnaires et personnels non fonctionnaires au Cameroun ? A la lecture il s'agissait pour l'Etat d'instaurer des règles d'hygiène dans le lieu du travail et de veiller tout aussi à la sauvegarde de l'environnement du travail des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun.

2- La prévention axée sur l'adoption des mesures visant à la préservation de l'intégrité du corps

Le maintien d'une bonne santé passe par l'adoption d'une bonne hygiène de vie. C'est d'ailleurs l'une de conditions pour sauvegarder la bonne santé de soi et celle des autres. Dans son lieu de travail, le fonctionnaire ou le non fonctionnaire doit s'assurer que son local c'est-à-dire le lieu où il exerce sa mission répond aux normes d'hygiène et plus encore, si l'aliment qu'il prend dans le service est propre et consommable sans danger³².

A la sortie de son domicile, le premier contact avec le fonctionnaire ou le non fonctionnaire est le local où il part travailler. C'est son lieu de service. Les lieux abritant le service public c'est-à-dire les dépendances, les passages, les escaliers et pas de moindre les toilettes doivent être constamment propres.

A côté de cela, avoir des appareils sanitaires et possédants d'eau. Dans tous les cas et sauf contingences locales, les règles et mesures générales d'hygiène dans le lieu du service sont celles édictées en la matière par la législation et la réglementation du travail³³.

A cet effet, les locaux du travail doivent être gardés propres, le sol toujours nettoyé et également prévoir des systèmes d'évacuation. Le nettoyage à sec par brosse ou balais est

³² Article 6, décret n°2006, *op.cit.*, « les locaux affectés au service public doivent être suffisamment aérés et éclairés ».

³³ Art 6, décret n°2000/692/PM du 13 septembre 2000 fixant les modalités de l'exercice du droit à la santé du fonctionnaire.

formellement interdit³⁴. Concernant la propriété des murs, des plafonds, ceux-ci doivent être propre et subir des nettoyages réguliers³⁵. Les toilettes, condition d'hygiène primordiale doivent être pourvus d'objets appropriés notamment avoir le savon, les serviettes, les brosses. Ces outils nécessaires doivent être livrés par la personne publique à savoir l'Etat et les collectivités publiques³⁶.

Si l'on se retrouve dans les services hospitaliers, les exigences sanitaires sont encore plus suivies. Le milieu hospitalier doit donner plus d'exemple. Il s'agit d'un lieu qui donne de la santé et non d'un lieu de contamination³⁷. Les services hospitaliers à savoir les hôpitaux généraux, les districts de santé, les hôpitaux de référence, les centres de santé intégrée, ces différents services hospitaliers doivent être pourvus d'un système de chasse d'eau approprié et de papier hygiénique. Ils doivent avoir des personnels en charge de maintenir le lieu propre. Plus encore, ils doivent être regardants sur les produits (les médicaments) qui doivent être de bonne qualité et répondant aux normes ISO³⁸.

Bien plus, la vente des produits consommables aux alentours de ces lieux doivent être suivies par les spécialistes chargés de la nutrition. L'entrée de la nourriture d'un patient dans ces lieux doit au préalable passer à la phase de contrôle systématique. Compte tenu du contexte sanitaire actuel, les responsables en charge de ces lieux pensent à prescrire le port du masque obligatoire pour éviter la contamination. Prévenir les atteintes à l'environnement du travail est très important mais penser à l'hygiène alimentaire paraît encore plus cruciale³⁹.

³⁴ Art 15, arrêté n°039/MTPS/IMT du 23 novembre 1984 portant mesures générales d'hygiène et sécurité sur les lieux de travail.

³⁵GIBRIL (N.) et ASSEMBONI (A.), « L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions publiques en droit africain de l'environnement », in M. Paquet et M. Faure, (dir), « La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit international ; Acteurs, valeurs et efficacité », *Bruxelles, Bruylant*, 2003, pp.47-50.

³⁶PALLEMAERTS (M.), « Le droit comme instrument des politiques internationales de l'environnement : effectivité et symbiose des normes », in PAQUES (M.) et FAURE (M.) (dir.), « La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit international », *Acteurs, valeurs et efficacité, Bruxelles, Bruylant*, 2003, pp.23-32.

³⁷Pierre (L.), « Le Droit de l'homme à un environnement sain », *RTDH* 07/00, pp. 45-56.

³⁸ LAUDE (A.), « La protection de la santé par le droit de l'environnement », in CHAMBORE DON Anthony (dir.), « Du droit de l'environnement au droit à l'environnement : à la recherche d'un juste milieu », *Harmattan*, Paris, 2007, pp. 23-36.

³⁹LAGOUTTE (J.), « La protection de l'environnement : répression administrative ou répression pénale ? », in travaux de l'institut de sciences criminelles et de la justice de Bordeaux, n°4, *la protection pénale de l'environnement*, pp. 12-23.

Dans certains services publics, il existe aux alentours les lieux de vente des produits de consommation et même à l'intérieur, les lieux de repas. Pour maintenir la bonne santé, le fonctionnaire a besoin de se nourrir et dans la plupart de cas, ce dernier se nourrit à son lieu de travail (prendre le déjeuner). Ce déjeuner est souvent accompagné des boissons, des produits alcoolisés. Le décret du 13 septembre 2000 notamment à son article 7 prévoit : « Les fonctionnaires doivent disposer, dans leur lieu de service : de l'eau potable en quantité suffisante, contenue dans des récipients donnant toute les garanties d'hygiène et de salubrité⁴⁰ ». C'est ainsi que pour une bonne santé, il est interdit la vente des produits alcoolisés dans les services publics.

Pour ce qui est du repas, le fonctionnaire doit prendre son repas dans un lieu approprié et non dans son bureau. Le même décret de 2000 stipule : « Ils doivent être pris en dehors des bureaux, dans les lieux sains, spécialement aménagé à ce effet(...) ». Ces lieux de jouissance nutritive doivent être à une distance conséquente du lieu de travail. Le décret n'a pas précisé de manière explicite la distance normale ou convenable mais, il se dégage que ces locaux spéciaux doivent être complètement séparés des locaux du travail. En plus, ces locaux doivent satisfaire aux normes hygiéniques en vigueur⁴¹.

La ratification par le Cameroun des instruments internationaux en matière de protection de l'environnement donne comme un pas vers la lutte contre les atteintes à l'environnement⁴². Cette volonté de faire de l'environnement un cadre idéal de vie se justifie aujourd'hui par l'adoption des normes juridiques en matière environnementale⁴³. C'est le cas de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun. A côté de cet instrument juridique, la création exclusive d'un ministère en charge des questions environnementales. Désormais, l'environnement fait partie intégrante de notre patrimoine et nous avons l'obligation de veiller à sa protection⁴⁴.

⁴⁰ Art 7 du décret précité.

⁴¹KAM YOGO (E.D), « Le cadre institutionnel de la gestion de l'environnement au Cameroun », in RUPPEL (O.C.) et KAM YOGO (E.D.), *Droit et politique de l'environnement au Cameroun : Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, Presse de l'UCAC, Juin 2018, pp. 234-238.

⁴²ANOUKAHA (F.), « Le droit à l'environnement dans les systèmes africains de protection de droit de l'homme », *Revue juridique et politique des Etats francophones* 2003/57, pp.16-24.

⁴³BOUTENNET (M.), « Responsabilité environnementale : responsabilité civile ou responsabilité pénale ? », in SAINT PAU Jean Christophe (dir.), *la responsabilité des personnes morales, la protection pénale de l'environnement : étude comparée*, Travaux de l'institut de sciences criminelles et de la justice de Bordeaux, n°4, Paris, Cujas, 2014, pp. 35-45.

⁴⁴ALEXANDRE (K.) « Emergence de principes généraux du droit international et d'une politique internationale de l'environnement », in *le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Georg, Genève, 1996,

L'environnement a acquis désormais une notoriété et couvre plusieurs aspects. Cette conception environnementale a permis d'assainir le milieu du travail. Il s'agit de la sauvegarde de l'environnement de travail. Le décret du 13 septembre 2000 fait savoir que les bâtiments devant abriter les services publics doivent disposer, suffisamment, des ouvertures afin de permettre l'éclairage naturel du bâtiment et la circulation d'air en son sein ; être tenu à l'abri de toute pollution ; nuisance provenant des émanations diverse et liquide ou de gaz, de sources sonores, d'insectes et d'animaux. Tout reste à croire que tous les composants de l'environnement doivent être intégrés dans le lieu de travail. Les services publics doivent promouvoir l'ambiance du milieu de travail en veillant à une bonne atmosphère. C'est-à-dire, les lieux doivent être à l'abri d'une quelconque pollution qui va nuire à la santé des fonctionnaires et non fonctionnaires et sources des maladies diverses (maladies respiratoires, maladie cardiovasculaire, maladie cutanée).

Pour faire face à cela, les nombreux services publics notamment les bureaux disposent de la ventilation. C'est du moins pour avoir de l'air purifié. L'air ne doit pas être évacué par les fenêtres et les passages.

L'environnement sonore et thermique n'est pas en reste. Le décret du Premier ministre de 2000 stipule que les services publics doivent avoir les locaux suffisamment éclairés dans le but de permettre une bonne circulation des personnes. On doit retrouver les éclairages et les lieux ne doivent pas être sombres. Plus encore, la lumière solaire ne doit pas non plus être une source de gêne pour les travailleurs⁴⁵.

Une autre mesure préventive phare concerne la sécurité dans le travail. Les personnels fonctionnaires et les personnels non fonctionnaires devront être dans les services sécurisés. Cette exigence sécuritaire a conduit l'administration, à mettre en place un cadre préventif des accidents dans le lieu ainsi que les risques qui peuvent subvenir dans le travail. Pour prévenir les accidents dans le travail, l'Etat continue à prendre des mesures préventives adéquates⁴⁶. Ces mesures concernent l'aménagement des locaux. Les lieux de service ont des portes et des escaliers. Ces

pp.10-16.

⁴⁵FOTSO (C.K), *La répression des infractions relatives à la protection de la nature dans le système juridique français et Camerounais*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin, Lyon 3, 2015, 176 p.

⁴⁶MEUTCHEYE (I.), *Les accords sur les produits de base et la promotion d'une nouvelle génération d'organisations internationales. L'accord sur les bois tropicaux*, Thèse, 3^e cycle, Yaoundé, IRIC, 1985, 215 p.

derniers doivent de tout urgence , avoir des issues de secours dans le but de faciliter en cas de besoin une évacuation rapide du personnel et des usagers en cas d'incendie ou tout autre danger⁴⁷. Les issues de secours doivent être propres et la loi prévoit que les portes doivent avoir une largeur d'au moins quatre-vingt centimètre.

En plus des accidents, la loi prévoit que les matériels utilisés par les personnels fonctionnaires et les personnels non fonctionnaires puissent subir un contrôle technique régulier. Ces matériels sont les installations, les véhicules, les appareils et les diverses machines qui concourent à l'exercice de ses fonctions. C'est du moins ce qui ressort du décret relatif aux modalités d'exercice du droit à la santé du fonctionnaire. Ces appareils doivent présenter toutes les garanties de sécurité et être maintenus en bon état de fonctionnement⁴⁸ et les dispositifs à installer doivent être homologué.

La sécurité électrique dans les services publics reste toujours un problème d'actualité. Dans certains services publics, on note la quasi absence des installations électriques au Cameroun. L'exemple type est celui des services publics dans les villages. Si bien que les installations électriques existent dans les services publics basés dans les zones urbaines, la sécurité concernant des installations pose problème, les textes relatifs aux règles d'hygiène et de sécurité⁴⁹ dans les services publics font mention que les installations électriques dans les lieux de travail doivent être munies de système de sécurité en rapport avec la plus grande tension de régime existant entre le conducteur et la terre⁵⁰. Ces textes ajoutent que les générateurs et transformateurs électriques situés dans les lieux de service doivent être protégés comme tous autres types de machines. Ils disposent également que tous les fils conducteurs d'électricité se trouvant à l'intérieur du lieu de travail doivent être parfaitement protégés et isolés⁵¹ , et placés hors de la portée des agents. Enfin, ils soulignent que les fils de raccordement de lampes, des outils et des appareils électriques, ainsi que

⁴⁷Ibrahima LY, *Problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays. L'exemple du Sénégal*, Thèse d'Etat, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 1994, 304 p.

⁴⁸CAPO-CHICHI (A.), *Le droit pénal de l'environnement dans l'espace francophone*, dans : *Actes de la réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF*, Porto-Novo, 2008, 187 p.

⁴⁹ROUYERE (A.), « Le droit comme indice. Existe-t-il des politiques d'environnement ? », In RENARD Didier et Als (dir.), *l'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit et société*, vol.30, 2000, pp.9-15.

⁵⁰RENS (I.), « Sur quelques controverses relatives à l'éthique, à la politique et au droit international de l'environnement », in *le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Georg, Genève, 1996, pp.16-29.

⁵¹ Article 114 arrêté n°039/MTPS/IMT du 26 novembre 1984.

les connexions sont protégés par un revêtement en caoutchouc dur et si besoin par une graine métallique flexible⁵².

En dehors de ces mesures préventives visant à garantir le droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires, l'Etat prône aussi la prise en charge des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires en cas de maladie.

B- La perceptibilité de la prise en compte en cas de maladie

Cette partie permettra de mettre l'accent sur deux périodes majeures des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires⁵³. La première qui conditionne l'autre est la préservation du corps du fonctionnaire (1) et la seconde, consiste à la prise en charge en cas de maladie (2).

1- La protection du droit à la santé à travers la préservation du corps.

Dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire et le non fonctionnaire après un dur labeur adroit, à un repos. Toutefois, il s'agit des travailleurs de sexe féminin, on parlera également de congé de maternité⁵⁴. Le congé est un droit inaliénable du fonctionnaire. Il appliqué dans le privé tout comme dans le public⁵⁵. Mais le congé peut avoir une double connotation. On peut parler de congé maladie tout comme de congé administratif ou d'autres⁵⁶.

Le congé de maladie s'entend comme une période de repos accordé à un fonctionnaire lorsque son état de santé ne lui permet pas de remplir ses obligations⁵⁷. Il s'agit d'une autorisation d'absence. Elle peut être de courte durée tout comme de longue durée, en fonction de la maladie du fonctionnaire ou du non fonctionnaire⁵⁸. Le congé maladie doit être constaté par un médecin de l'administration qui confirme l'incapacité du fonctionnaire à remplir ses obligations.

⁵² Article 24 du décret de 1994/199 du 7 octobre 1994 portant SGFP.

⁵³ ROUSSET (M.), « La création des tribunaux administratifs et le système Marocain de protection des administrés face à l'administration », *RJPIC*, n°1, 1995, pp. 16-34.

⁵⁴ PINET (G.), « Les défis de la santé au XXIe siècle : Approche législative des déterminants de la santé », *RILS*, 49, n° spécial la législation sanitaire à l'aube de XXIe siècle, Genève, OMS, 1998, XVII, pp. 34-46.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ SAMBA (D.), « Les mécanismes de dialogue et de concertation prévus dans les dispositifs réglementaires et institutionnels au Sénégal », *Revue Liaison-Energie-Francophonie*, n°99, 2015, pp. 56-76.

Dans ce cas, le fonctionnaire malade doit constituer un dossier accompagné du certificat médical pour acheminer à la hiérarchie. Il peut aussi arriver que le fonctionnaire bénéficie d'un congé maladie de longue durée. Au Cameroun, l'admission à ce type de congé est soumise à l'approbation préalable du ministère en charge de la fonction publique et de la réforme administrative après avis du conseil national de la santé. L'octroi du congé maladie qu'il soit court ou de longue durée produit des effets. Le fonctionnaire mis en congé maladie continue à bénéficier normalement de son salaire ainsi que des prestations familiales. L'article 60 du statut général de la fonction publique dispose que l'agent public souffrant d'une maladie nécessitant un traitement de longue durée peut, après six mois consécutifs sans être guéri, bénéficier de plusieurs autres tranches semestrielles sans cela n'excède trois ans. Cette période maximale peut varier suivant l'ancienneté de l'agent.

Concernant le congé administratif, c'est-à-dire le congé annuel qui est d'une durée de 1 mois reconnu aux agents publics après douze mois de service effectif ; il n'est pas un congé automatique⁵⁹. Il s'agit d'un congé accordé à la demande de l'intéressé. Le statut général de la fonction publique camerounaise affirme : « *Tout fonctionnaire en activité, après douze mois de service effectif, a un congé annuel de 30 jours consécutifs* ». Il faut souligner que ce congé est attribué par le ministre utilisateur pour les fonctionnaires des services centraux, et par décision du gouverneur ou du préfet pour les fonctionnaires des services déconcentrés. Le fonctionnaire en congé administratif conserve tout de même sa solde entière tout comme les primes et les indemnités. À l'occasion de ce congé annuel, le fonctionnaire ainsi que son conjoint et ses enfants mineurs ont droit aux frais de transport aller-retour pour eux et pour les bagages, du lieu de service à la localité d'origine.

Autre volet important de la protection du droit à la santé du fonctionnaire concerne le congé de maternité. Le statut général de la fonctionnaire publique stipule : « *Le fonctionnaire de sexe féminin bénéficie sur sa demande et sur présentation du certificat de grossesse du sixième mois, d'un congé de maternité d'une durée de 14 semaines pour couche et allaitement, avec solde entière* ». Ce certificat doit indiquer la date présumée de l'accouchement. Notons également que la

⁵⁹BELANGER (M.), « Une solution dans le débat sur le droit de la santé : le droit à la sécurité sanitaire », *Mélanges Dubois*, Paris, 2002, pp. 24-32.

femme fonctionnaire qui accouche avant de cesser ses activités bénéficie à titre de compensation de quatre semaines en vue de la jouissance effective dudit congé⁶⁰.

Soutenant cette pensée, Antoine de MADZEAUD affirme : « *La salariée enceinte bénéficie d'un congé pré et post natal...dont une partie (huit semaines) est d'ordre public absolu*⁶¹ ». La femme enceinte bénéficiant du congé de maternité a droit à l'intégralité de son salaire durant cette période.

L'une de la prise en compte de la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires la plus aboutie est la prise en charge en cas de maladie qui se manifeste dans la plupart de cas en évacuation sanitaire.

2- La protection du droit à la santé à travers le recours à la prise en charge en cas de maladie

La prise en charge en cas de maladie se trouve au cœur du droit administratif. Il s'agit ici de distinguer deux cas de figure majeure⁶². Il s'agit de voir si la maladie ou l'accident est imputable au service d'une part, et d'autre part, si elle est d'origine professionnelle.

Parlant de l'accident imputable directement au service, il s'agit d'une situation hasardeuse, un événement fortuit, un cas inopiné et isolé. L'accident imputable au service est pris en charge par l'administration. Car, elle est indépendante de la volonté du fonctionnaire⁶³.

Le volet maladie professionnelle trouve son fondement dans l'article L.461-2 du code de la sécurité français⁶⁴. Mais pour le cas du Cameroun, la maladie d'origine professionnelle est une maladie résultante de la nature ou des conditions de l'exercice des fonctions du fonctionnaire. Il se dégage que la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non

⁶⁰ Art 66 al 3 du SGFP.

⁶¹ MADZEAUD (A.), *Droit du travail, op.cit.* p.543.

⁶² BELANGER (M.), « Une solution dans le débat sur le droit de la santé : le droit à la sécurité sanitaire », *Mélanges Dubois*, Paris, 2002, *op.cit.*, pp. 69.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Article L-461-2 du code de la sécurité français.

fonctionnaires, pour ce qui est de la prise en charge en cas de maladie souffre d'une certaine discrimination⁶⁵ au Cameroun.

Les personnels fonctionnaires des services hospitaliers bénéficient plus de privilèges liés au service que les fonctionnaires et les non fonctionnaires des autres corps. L'un de point important qu'on doit souligner concerne l'exercice de l'action récursoire par l'administration⁶⁶ qui consiste à exercer une action visant à obtenir le remboursement des dépenses effectuées pour la prise en charge.

Les personnels non fonctionnaires bénéficient eux-aussi de la participation de l'administration en cas des accidents et maladies professionnelles. Mais, contrairement aux personnels fonctionnaires, la protection des personnels non fonctionnaires est sujette à interrogation. Ils bénéficient de façon amoindris d'une prise en charge par rapport aux collègues fonctionnaires⁶⁷. Il est dit que la participation de l'Etat dépend en grande partie de l'ancienneté de l'agent relevant du code du travail.

Là où la discrimination apparaît au grand est la phase de l'évacuation sanitaire. L'évacuation sanitaire signifie le transport d'un patient pour motif médical d'un lieu vers un autre pour le rapprocher de son domicile habituel et/ou le faire bénéficier des moyens diagnostiques et thérapeutiques médicaux supérieurs à ceux disponibles⁶⁸.

L'évacuation sanitaire à l'étranger rencontre de plus un écho défavorable au Cameroun. Les uns mettent en avant son caractère dépensier tandis que les autres critiquent son caractère sélectif⁶⁹. Il s'agit d'une évacuation qui concerne seulement les hauts fonctionnaires de l'administration camerounaise. Ce qui présage que les simples fonctionnaires ne bénéficient pas d'une évacuation sanitaire à l'étranger. Dans les deux cas, qu'on soit dans l'évacuation sanitaire à

⁶⁵PETIT (S.), *Le droit de la protection des agents publics de trois fonctions publiques*, Paris, Berge Levraut, 1998, p.82.

⁶⁶*Ibid.*

⁶⁷PETIT (S.), *Le droit de la protection des agents publics de trois fonctions publiques*, Paris, Berge Levraut, 1998, *op.cit.*, p.132.

⁶⁸ MOUHAMMADOU (D.), *Etude épidémiologique prospective des évacuations sanitaires hors du Mali par le ministère de la santé en 2010*, Thèse pour l'obtention de grade de Docteur en médecine, Université de Bamako, 2011, p.312.

⁶⁹PETIT (S.), *Le droit de la protection des agents publics de trois fonctions publiques*, Paris, Berge Levraut, 1998, *op.cit.*, p.112.

l'interne tout comme à l'extérieur⁷⁰, le Cameroun gagnerait à développer et à équiper les hôpitaux du pays pour mettre fin à l'évacuation sanitaire.

II- La prise en compte perfectible de la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun

Les droits de l'homme n'existent comme droits qu'à partir du moment où ils sont effectivement consacrés et protégés pour reprendre la pensée de Eric MILLARD. Cette pensée trouve son sens dans le domaine de protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun. S'il existe des textes qui consacrent la protection du droit à la santé des agents de l'Etat au Cameroun, il existe des limites qui freinent la prise en compte de la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun (A). A-t-on toujours l'habitude de dire que la valeur juridique d'un droit « Doit être appréciée au regard des mesures qui permettent d'assurer sa mise en œuvre et son respect ». Il est donc urgent de penser à améliorer la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun pour promouvoir l'émergence et le développement du Cameroun (B).

A- Les limites de la protection

Le droit à la santé est un droit qui « *Occupe et préoccupe* ». C'est un droit qui est reconnu et consacré par nombre des pays. Mais en dépit de sa proclamation par les textes constitutionnels et internationaux, le droit à la santé et comme tous les autres droits sociaux font toujours l'objet de considération particulière⁷¹ par la jurisprudence et la doctrine classique.

La jurisprudence et la doctrine considèrent le droit à la santé comme des pseudos droits ou des simples objectifs politiques. Cette considération à connotation politique que juridique à faciliter, à reléguer le droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun⁷². A partir de là, on se pose la question de savoir : qu'est-ce qui fait obstacle à la prise en compte de la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et

⁷⁰Ibid.

⁷¹DJUIKOUO (J.), « L'obligation de sécurité de l'employeur en droit camerounais », Etude offerte au Professeur Paul Gérard-POUGOUE, 2016, p.78.

⁷² Ibid.

des personnels non fonctionnaires au Cameroun ? La réponse à cette question fondamentale a permis de relever que ce qui fait obstacle à la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires trouve son fondement dans les considérations⁷³ à la fois intrinsèques (1) et extrinsèques (2).

1- Les limites intrinsèques

L'un de l'obstacle à la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun est la considération du droit à la santé comme un droit non subjectif. Cette catégorisation ne facilite guère une véritable prise en compte de la protection de ce droit. Le droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires consacré par le statut général de la fonction publique est bel et bien dans la catégorie des droits dits « sociaux ».

La considération du droit à la santé comme un droit non subjectif s'oppose au droit subjectif. Il est conçu comme « *un pouvoir de vouloir, un intérêt juridiquement protégé* ». Ce qui signifie qu'écarté de cette catégorie des « droits sociaux », le droit à la santé ne peut être invoqué devant une juridiction, à moins qu'il y a survenance d'un dommage perceptible, direct et identifiable facilement. Cette absence de prévaloir son droit à la santé devant un juge, impact sur le rendement des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun.

De plus, le droit à la santé est également rangé dans le cercle de droit créance au Cameroun. Il renvoie à l'ensemble des droits qui ne sont pas exigibles à l'Etat, c'est-à-dire que sa réalisation ne peut faire l'objet d'une imposition, d'une pression à l'employeur public. Consacrés, ces droits restent, pour la plupart, lettre morte⁷⁴.

De manière générale, il apparaît que les droits considérés comme créance du moins de leur nature ne donne à ses bénéficiaires une action d'ester en justice. Le professeur GRUNDLER pense d'ailleurs que l'expression droit créance est communément utilisée pour désigner des droits qui répondent à un besoin social et exigent pour se réaliser une intervention positive des pouvoirs

⁷³DJUIKOUO (J.), « L'obligation de sécurité de l'employeur en droit camerounais », Etude offerte au Professeur Paul Gérard-POUGOUE, 2016, *op.cit.*, p.118.

⁷⁴EDIMO (F.), « Regard sceptique sur le droit à la santé au Cameroun », *Juridical tribune*, vol 3, issue 2, décembre 2015, p.65.

publics. C'est l'un d'obstacle majeur du droit à la santé par rapport aux autres droits sociaux consacrés par divers textes dans le cadre national et dans le cadre international⁷⁵.

2- Les limites extrinsèques

La limitation extrinsèque n'a ici un effet financier « *Qui dit droit à la santé, dit prestation et dit déboursement des moyens* ». Cela suppose que la satisfaction de ce droit crucial et partie intégrante des textes nationaux et internationaux suppose le déploiement d'une ressource financière conséquente⁷⁶. C'est ce que disait le célèbre adage « *les moyens sont limités mais les besoins sont illimités, il faut donc trouver un équilibre entre le besoin et le moyen disponible* ». La question financière limite considérablement la prise en compte de la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun.

La réduction du droit à la santé des personnels fonctionnaires et non fonctionnaires au Cameroun est le fait des textes. Les divers textes et même la réalité pratique ont fait de la question sanitaire, un domaine réservé aux riches et l'interprétation du profane⁷⁷ se justifie aujourd'hui « *Ne peut avoir accès aux soins de qualité que ceux qui en ont les moyens* ». Pourtant, dans le cadre de l'application du pacte économique, social et culturel, on a admis « *qu'il faille tenir compte des ressources disponibles au niveau des Etats pour apprécier le respect par ces derniers de leurs obligations sanitaires issues du pacte de 1966* ». Conformément à cette disposition, les Etats protègent le droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires dans la limite de moyens disponibles⁷⁸. Cette situation explique aujourd'hui, le retard pour le Cameroun à mettre en place des couvertures sanitaires universelles (CSU). Pour GRUNDLER, « *Le juge manifeste une réelle réticence à adopter des solutions qui, s'agissant des droits sociaux, ont souvent des implications financières* ». La cour Européenne des droits de l'homme, par exemple a mis en avant l'aspect financier de la protection du droit à la santé pour restreindre la portée de sa jurisprudence car il faut éviter de faire « *peser une charge très lourde sur les Etats* ». Dans cette même perspective, la cour Indienne a développé la théorie des contraintes budgétaires pesant sur

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶EDIMO (F.), « Regard sceptique sur le droit à la santé au Cameroun », *Juridical tribune*, vol 3, issue 2, décembre 2015, *op.cit.*, p.75.

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸EDIMO (F.), « Regard sceptique sur le droit à la santé au Cameroun », *Juridical tribune*, vol 3, issue 2, décembre 2015, *op.cit.*, p. 35.

l'Etat pour justifier la réduction des remboursements des frais médicaux des fonctionnaires. Cette position semble bien transposable au Cameroun. En attendant une position claire de la juridiction administrative, il faut admettre que le coût de la santé, porte un sérieux coup à la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun⁷⁹. Il est temps de penser à améliorer davantage la protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et non fonctionnaires au Cameroun.

B- Amélioration souhaitable de la prise en compte de la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun

La véritable voie pour sortir de cet imbroglio demeure le recours à l'action syndicale (1). Et au sens de l'humanisme et de la révision du texte régissant le travail dans le secteur public (2).

1- Le recours à l'action syndicale comme alternative pour faire valoir le droit à la santé

La protection du droit à la santé des personnels fonctionnaires et personnels non fonctionnaires passe par ce chemin. Il s'agit d'une issue alternative pour les fonctionnaires et les non fonctionnaires d'exiger le respect de leur droit à la santé. Il faut le dire, le droit à la santé au Cameroun manque, en général « *La capacité intrinsèque à être garantie par le juge* ». NIVARD, souligne que la capacité intrinsèque et la compétence formelle des juges sont pleinement liées. Il fait savoir que le juge peut refuser sa compétence ou voir celle-ci limitée vis-à-vis d'un droit sur le fondement de son caractère impropre au contrôle juridictionnel⁸⁰.

2- La nécessité de la primauté de l'humanisation des soins et le souhait de la mise en œuvre effective de la couverture santé universelle

La voie idéale pour passer à la vitesse supérieure concernant la protection des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun reste et demeure le recours au

⁷⁹ Selon le ministre de la santé André MAMA FOUA, lors d'une conférence de presse, « les réflexions du groupe technique mis en place par le chef du gouvernement traitent beaucoup plus de la grande dimension de la couverture santé universelle. Celle-ci englobe d'une part, l'organisation et le financement de la demande de santé et d'autre part, l'organisation et le financement de l'offre de santé ». WWW.Cameroon-info.net, édition du 17 mai 2017.

⁸⁰DONFACK (L.), « Une réforme fondamentale sous influence : le nouveau statut général de la fonction publique du Cameroun », in *Revue juridique africaine*, 1994, p.71.

sens de l'humanisme dans la question concernant la santé et de penser à rendre effective le projet de l'implémentation de la couverture santé universelle⁸¹.

L'humanisation des soins ou l'humanisme dans le traitement des malades, cette question fait et continue toujours de faire débat au Cameroun. Qu'on soit fonctionnaire ou non fonctionnaire, le droit à la protection de la santé reste une problématique floue⁸². Disposer de droit et avoir accès à des soins de qualité et à un traitement digne ne guère facile au Cameroun. Même le statut du fonctionnaire ne vous donne pas une certaine primauté⁸³. Certains disent d'ailleurs que le droit à la santé ne vise que les hauts placés c'est-à-dire les hautes personnalités et les plus riches. Peut-être pour sortir de façon définitive de cet épineux problème de protection à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun, il faut rendre effective la couverture santé universelle.

La couverture santé universelle est une politique initiée par le gouvernement du Cameroun mais qui peine toujours à prendre corps. Il s'agit d'une politique de l'Etat visant à permettre à la population d'avoir accès aux soins à moindre coût. Cette politique ne vise pas un corps bien précis. Tout le monde est concerné. Et peut-être à partir de cette idée géniale du gouvernement, le droit à la santé des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires au Cameroun trouvera tout son sens.

Conclusion

Parvenue au terme de cette réflexion portant sur la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun⁸⁴, il s'agit maintenant de dresser le bilan de cette étude. La question centrale était celle de la manifestation de l'ambivalence de la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun. Après évaluation donc, il se dégage plusieurs constats.

La protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun est perceptible. Cette perceptibilité concerne à la fois les mesures préventives consacrées pour protéger les agents publics

⁸¹*Ibid.*

⁸²EDIMO (F.), « Regard sceptique sur le droit à la santé au Cameroun », *Juridical tribune*, vol 3, issue 2, décembre 2015, *op.cit.*, p. 55.

⁸³EDIMO (F.), « Regard sceptique sur le droit à la santé au Cameroun », *Juridical tribune*, vol 3, issue 2, décembre 2015, *op.cit.*, p. 105.

⁸⁴OWONA (J.), *Droit de la fonction publique camerounaise*, Paris, l'Harmattan, 2011, *op.cit.*, p.146.

de l'Etat⁸⁵. Ces mesures préventives sont orientées vers la préservation de l'intégrité du corps du fonctionnaire et du non fonctionnaire. Il s'agit de l'aménagement du lieu de service des personnels fonctionnaires et des personnels non fonctionnaires et de la prise en charge de ces derniers en cas de maladie⁸⁶.

Mais, il est à noter également que la protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun demeure encore perfectible. Cette perfectibilité s'explique par les limites à la fois intrinsèques et extrinsèques⁸⁷ qui entérinent cette volonté manifeste de protection du droit à la santé des agents publics au Cameroun d'où l'urgence absolue de prévaloir le sens de l'humanisme dans la question concernant la santé et de penser à rendre effective le projet de l'implémentation de la couverture santé universelle.

⁸⁵*Ibid.*

⁸⁶*Ibid.*

⁸⁷EDIMO (F.), « Regard sceptique sur le droit à la santé au Cameroun », *Juridical tribune*, vol 3, issue 2, décembre 2015, *op.cit.*, p. 165.

L'exécution des décisions de justice au Cameroun : une mise en œuvre laborieuse ?

The execution of court decisions in cameroun : laborious implementation ?

ABENI Benjamin Yaou

Docteur Ph.D

Assistant l'Université de Maroua- Cameroun

Résumé : La décision de justice n'est pas une fin en soi. Elle n'est qu'un moyen parmi tant d'autres pour parvenir au rétablissement d'un équilibre rompu par le préjudice. L'exécution traduit l'effectivité et l'efficacité de l'acte juridictionnel. Le passage de la reconnaissance des droits à la réalisation de ceux-ci que traduit l'exécution est aussi constitutif de l'Etat de droit. Dans cet esprit, l'exécution est une partie intégrante du procès équitable.

L'effectivité souhaitée est relative car d'autres variables sont à prendre en compte. L'exécution d'une décision est stoppée nette par la situation économique du débiteur et l'ordre public en cas de contrariété. Les fondements sont liés à l'humanisme et l'intérêt public. Face à ces obstacles, l'issue même du contentieux de l'exécution n'est pas toujours à la faveur du créancier.

Mots clés : Décisions de justice, Difficulté d'exécution, Huissier de justice, Parties, Juge.

Abstract : The decision is not an end in itself. It is only one means among many to achieve the restoration of a balance disrupted by the harm. Through execution, court decisions become effective and have meaning. The transition from the recognition of rights to the realization of these as reflected in execution is constitutive of the rule of law. With this in mind, execution is an integral part of a fair trial. The satisfaction of litigants depends on the effectiveness of the execution.

The desired effectiveness is relative. The execution of a decision is stopped abruptly by the economic situation of the debtor and public order in the event of an annoyance. The foundations are linked to humanism and the public interest. Faced with these obstacles, the very outcome of the enforcement dispute is not always in favor of the creditor.

Keywords: Court decisions, Difficulty of execution, Bailiff, Parties, Judge.

Introduction

Le droit est une discipline pratique. Il est propre à une société à laquelle il s'applique. Le respect du droit est garanti par la puissance publique au travers des juridictions. L'existence des palais de justice traduit de la reconnaissance possible des droits. Les droits ne sont effectivement reconnus que par l'exécution de décisions de justice. Les décisions rendues par les instances judiciaires visent à mettre fin au litige qui oppose les parties, en arrêtant l'assiette de la dette, en définissant les voies et moyens ouverts au débiteur pour se libérer de celle-ci, pour offrir au créancier l'occasion de rentrer dans ses droits. Le droit serait purement théorique et donc lettre morte¹, s'il se limitait uniquement à la décision de justice rendue par les juridictions.

Le rôle des juges consiste à mettre en place le dispositif permettant qu'à l'issue du procès, les parties voient leurs droits, tous leurs droits sauvegardés, les préjudices subis par les victimes réparés et les droits de leurs adversaires préservés². La décision de justice n'a réellement de la valeur que si ces objectifs sont atteints. L'exécution en est la traduction concrète.

En effet, « l'inexécution d'une décision de justice génère pour la partie qui l'a emporté, un sentiment d'injustice d'autant plus exacerbée qu'elle n'aura parfois obtenue cette décision qu'à la suite d'un procès long et onéreux ». L'exécution d'une décision de justice apparaît alors comme une étape importante pour la partie qui triomphe, et doit dès lors être considéré comme faisant partie intégrante du procès, et surtout du procès équitable³. On comprend alors que le droit de l'exécution constitue la justification de l'ensemble de la procédure. Point d'orgue et finalité du procès lui-même, l'exécution, pour le créancier, est la motivation ultime de son recours à l'action judiciaire. A ce prix sera mesurer la crédibilité et l'efficacité de la justice, potentielles justificatives au principe « nul ne doit se faire justice à soi-même⁴ ».

¹ S. NANDJIP MONEYANG, « Scolie sur quelques points du formalisme de l'exécution des décisions de justice non répressives en droit OHADA », *ERSUMA* N° 6 - Janvier 2016.

² L. NDJODO, « Préface », A. MINKO MINKO, *Les voies d'exécution dans l'espace OHADA. Le cas du Cameroun*, L'Harmattan, 2022.

³ Comme l'affirme avec force la Convention Européenne des droits de l'Homme en ces termes : « l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du procès ».

⁴ Le principe a une double portée. Il signifie tout d'abord que celui qui estime que son droit est contesté ou violé doit s'adresser à la justice pour le faire reconnaître ou du moins, qu'il doit obtenir un titre exécutoire. Il signifie en fin que même muni d'un titre exécutoire, le particulier créancier ne peut procéder lui-même à l'exécution. Voir G. WIEDEKEHR et D. D'AMBRA, « Exécution des jugements et actes », *Encyclopédie Dalloz*, Avril 1994.

Le législateur comprend l'importance à accorder à l'exécution, en matière civile, commerciale, pénale,⁵ etc. Il n'y a pas des raisons qu'une décision de justice ne soit exécutée (en absence de tout recours suspensif) ou mal exécutée.

A côté de la vérité, de la justice ou encore de l'équité, l'exécution fait partie des grands mots du droit, si usuels que nul n'éprouve le besoin de les définir. Il est, le plus souvent, utilisé comme un terme générique permettant de désigner un ensemble de mesures plus ou moins identifiées. Pour cette raison, *l'exécution* est généralement accompagnée ou accompagnatrice d'un autre terme : mesure d'exécution, voie d'exécution... Toutes ces expressions portent en elles la contrainte⁶, la soumission au droit⁷, si bien que la notion d'exécution n'est pas considérée comme une vertu du droit.

Précisément, l'exécution caractérise le moment précis où s'articulent la fin d'un processus – la chose est *dite* – et le début d'un autre destiné à appliquer concrètement le droit. Il ne suffit pas de proclamer à la hâte des principes⁸ : il faut que le législateur se soucie de l'application des textes et que le juge se charge effectivement de leur respect⁹. L'exécution se définit comme le droit à la réalisation du droit substantiel reconnu dans le titre exécutoire. En d'autres termes, l'exécution désigne le passage d'une rhétorique judiciaire à la réalisation du résultat effectivement attendu par le plaideur¹⁰.

⁵ LOI N° 97/018 DU 7 AOUT 1997 Modifiant les articles 3 et 4 de la loi n° 92/008 du 14 août 1992 fixant certaines dispositions relatives à l'exécution des décisions de justice ; Acte Uniforme OHADA portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution ; loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire modifiée et complétée par la loi n° 2011/027 du 14 décembre 2011 (articles 10, 11) ; loi n° 2005/007 du 27 juillet 2007 portant code de procédure pénale.

⁶ P. THERY, « Exécution des décisions de justice » in *Dictionnaire de la justice*, Puf, 2004.

⁷ V. art, 285 et suiv ; art. 28 AUPSRVE.

⁸ N'affirmerait-on pas que « *Lata sententia judex desinit esse judex* » (le jugement rendu, le juge cesse d'être juge) ? Il semble que cette locution soit non seulement dépassée mais également inopportune : le jugement prononcé, le dossier ne doit pas être refermé ; les préoccupations croissantes du monde de la justice pour les victimes doivent conduire à restituer à l'exécution l'importance qui est la sienne.

⁹ M.-A. FRISON-ROCHE, « Le souci d'effectivité du droit » : *D.* 96, chr. 301.

¹⁰ G. DAHARO, « Au carrefour de la théorie et de la pratique des huissiers de justice : l'exécution », In B. FRAENKEL, D. PONTILLE, D. COLLARD G. DEHARO, *Pratiques juridiques et écrit électronique : le cas des huissiers de justice*, Lebrave, 2001, p. 106. Disponible sur www.gip-recherche-justice.fr

Le caractère fondamental de l'exécution des décisions se consolide avec la jurisprudence de la CEHD¹¹. C'est par l'exécution que le justiciable est définitivement satisfait. Peu importe les moyens de parvenir, L'exécution d'une décision menée à bonne fin est libératoire pour le débiteur et pour son créancier. La justice, elle aussi gagne en crédibilité¹². Les justiciables réels et potentiels se convainquent, en effet, qu'ils peuvent, lorsque surgit un différend, compter sur une justice efficace, adossées à des juridictions organisées, utilisant parfois la force légitime pour les rétablir dans leur droit.

L'exécution peut se faire de manière volontaire ou forcée. Lorsqu'elle se fait volontairement, il n'y a pas de problème car la partie qui succombe doit exécuter spontanément, sans même attendre que la décision soit devenue définitive, ou qu'elle soit nantie de tout autre titre exécutoire. Cette partie c'est le débiteur de l'obligation qui naît de la décision rendue. Malheureusement, les choses ne se passent pas aussi simplement, car le débiteur s'exécute rarement de manière volontaire ; il faut l'y contraindre, au besoin par la force. Il se pose un problème de l'effectivité de l'exécution. Il se pose alors la question de savoir si le dispositif processuel camerounais permet une mise en œuvre effective et efficiente de décision de justice.

L'exécution d'une décision de justice est un sujet hautement sensible. Les défaillances peuvent s'apparenter à de la mauvaise foi et convoque les moyens conséquents. A cet égard, l'exécution intéresse avec une discipline d'enseignement à part entier¹³. Au plan juridique, il s'agit de satisfaire à l'exigence de sécurité juridique et judiciaire. P-G. POUGOUE relève que la sécurité¹⁴ juridique apparait comme une finalité du droit, garanties propres à assurer la sécurité des transactions et visant le bon fonctionnement du système juridique dans la vie quotidienne. L'intérêt économique se justifie dans un contexte commercial par la promotion des investissements¹⁵.

¹¹ CEDH 19 mars 1997 : *Hornsby* : HUDOC. –V. également PLATAKOU c./ Grèce 11 janv. 2001 : RHJ 2001, jur. J. 060, note MARGUENAUD : *l'huissier de justice est détenteur d'une parcelle de puissance publique*.

¹² A. MINKO MINKO, *Les voies d'exécution dans l'espace OHADA. Le cas du Cameroun, op., cit., p. 3.*

¹³ Voies d'exécution ; Procédure civile et voies d'exécution...

¹⁴ P-G. POUGOUE, « Les figures de la sécurité juridique », *Revue Africaines des Sciences Juridiques*, vol. 4., n° 1. P 1-9.

¹⁵ A. NDZUENKEU, « Le juge de l'exécution... exécuté : épilogue d'une confrontation décennale entre le droit Ohada et le droit processuel camerounais ? », in J-C. MEBU NCHIMI (dir.), *Le droit au pluriel*, PUA, 2018.

La mise en œuvre d'une décision de justice constitue la suite et fin du procès. Elle se déroule dans un cadre juridique qui précise les conditions d'une exécution simple et spontanée ou même forcée (I). L'organisation procédurale a permis un adoucissement du devoir d'exécution du débiteur¹⁶ qui n'est plus exposé à la force de son adversaire mais à l'intervention de l'huissier de justice. Celui-ci se doit de ménager et concilier les intérêts contradictoires des parties. Dans cette mission, les obstacles ne sont pas souvent de moindre (II).

I- Le droit à l'exécution, un droit fondamental dans sa conception

Qu'est-ce qui peut permettre d'affirmer que le droit à l'exécution forcée est un droit fondamental ? La désignation des droits fondamentaux comme l'ensemble des droits et libertés constitutionnellement protégés¹⁷ n'est sans doute pas entièrement satisfaisante¹⁸.

Parfois, la notion de droit fondamental est utilisée à titre symbolique, dans une démarche purement argumentative. Elle permet alors de justifier une solution retenue ou l'adoption d'un texte et de valoriser un objectif poursuivi. Il faut évaluer la valeur des textes en vigueur en droit camerounais et s'ils disposent d'un ancrage constitutionnel ou supranational. Le caractère essentiel et fondamental d'un droit peut se déduire de sa reconnaissance par la Constitution et par les divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme¹⁹. La décision crée une obligation (A) à exécuter dans un cadre processuel (B).

A- L'exécution et l'obligation

La décision de justice crée nécessairement une obligation. Cette obligation fonde le droit à la justice (1) et traduit le droit à la réparation (2).

¹⁶ L. CADIET, « L'exécution des jugements entre tensions et tendances » in *La justice civile au 21ème siècle*, édilaix, 2003, spéc. p. 56.

¹⁷ L. FAVOREU, « Rapport introductif », Colloque sur la protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles en Europe (19-21 février 1981), *RIDC*, 1981, p.671.

¹⁸ Si dans certains systèmes juridiques, il existe un strict rapport de correspondance entre constitutionnalité et « fondamentalité », ce rapport d'exclusivité ne se vérifie pas pour l'ensemble des ordres juridiques nationaux. Il n'est pas toujours certain que le constituant ait, même implicitement, entendu limiter le caractère fondamental d'un droit à un rang normatif déterminé. En outre, il ne semble pas que le seul fait pour un droit d'être logé au sein d'une norme supra-législative ou internationale suffise à lui conférer un caractère fondamental dans le sens qu'il serait essentiel ou primordial.

¹⁹ L. CADIET et E. JEULAND, *Droit judiciaire privé*, Paris, Litec, 5è éd. 2006, p. 14.

1- L'exécution de l'obligation : le droit à la justice

Juger c'est une chose, rendre justice, c'est une autre²⁰. Rendre justice procède d'une obligation morale. Le juge se prononce certes conformément au droit, mais surtout de rendre la décision qui emporte la conviction autant chez les parties que les citoyens que la justice a été rendue. C'est la vision du juste conceptualisé par Paul Ricoeur²¹. L'acte de juger permet, grâce au procès, permet le passage d'une « finalité courte » (trancher un conflit) à une « finalité longue » (contribuer à la paix sociale). De la décision de justice naît une obligation. L'exécution de ce lien de droit est justice, si non la force obligatoire attachée à l'acte juridictionnel est sans objet. La force exécutoire ne se confond pas avec la formule exécutoire. Cette dernière est une exigence de pure forme qui n'a pas à être débattue par les parties. Elle consiste en la mention, déterminée par le Président de la République²², figurant sur l'expédition ou sur la minute nécessaire à l'huissier de justice pour procéder à l'exécution de la décision. La formule exécutoire est donc la matérialisation, pour le créancier, de la possibilité d'obtenir le concours de la force publique.

L'importance du droit à l'exécution pour la justice est avérée. L'inexécution des jugements et autres titres exécutoires génère pour leurs titulaires un sentiment d'injustice d'autant profond qu'ils les ont parfois obtenus à la suite d'un procès long et onéreux²³.

La justice est une valeur morale intrinsèque à l'homme²⁴. Dès lors, l'homme peut, par sa raison découvrir la justice en tant que valeur morale ou vertu et la réclamer à ses semblables.

Prérogative individuelle, le droit à la justice est aussi un droit naturel universellement reconnu. Dans une « *déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme* », la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacre le droit à la justice. Elle dispose en son article 16 que : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée... n'a point de constitution* ».

²⁰ A. AKAM AKAM, « La loi et la conscience dans l'office du juge », *RRJ- Droit prospectif*, 2012, pp. 126 et s.

²¹ P. RICOEUR, *Le juste*, Ed., Esprit, 1995.

²² Voir les articles 61 et 10, 11 de la loi portant organisation judiciaire au Cameroun.

²³ C. HUGON, « L'exécution des décisions de justice », *Libertés et droits fondamentaux*, R. CABRILLAC, M-A. FRISON ROCHE et T. REVET (sous dir), Paris, Dalloz, 14^e éd. 2008, p. 634.

²⁴ P.-J. PROUDHON, « De la justice dans la révolution », *Droit de l'homme et philosophie, une anthologie (1789-1914)* Presse Pocket, 1993, p. 327.

Le droit à la justice est reconnu par la Constitution camerounaise²⁵ et les instruments internationaux de droit de l'homme²⁶. Le droit à la justice peut être défini comme un pouvoir reconnu à tout individu de faire reconnaître et sanctionner ses droits par les instances étatiques ou internationales compétentes²⁷. Ce droit ne saurait se limiter au droit d'agir en justice. Pour que la proclamation du droit à la justice ne soit pas vaine, il faut que le droit réclamé, une fois reconnu par l'autorité compétente, soit exécuté.

Le droit à l'exécution est une consécration propre aux décisions définitives, qui ne sont plus susceptibles d'un recours²⁸.

Il ne serait pas compréhensible que le droit au procès ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires, alors que le recours au juge reste la principale voie qui permet de faire trancher les contestations portant sur les droits et obligations de caractère civil. L'inexécution des jugements et autres titres exécutoires entraînerait des situations incompatibles avec le principe de prééminence du droit que les Etats se sont engagés à observer en ratifiant la Charte²⁹. Ainsi, essentiel dans un Etat de droit et contenu dans des normes de valeur supra législatives, le droit à l'exécution forcée peut être considéré formellement et matériellement comme un droit fondamental. L'exécution tardive ou la non-exécution d'un titre exécutoire conduit au non application du droit lui-même qui devient alors un droit illusoire. L'Etat de droit se transformerait en un Etat de non droit si l'Etat ne respecte pas ses engagements conventionnels et ne prête son concours au créancier.

²⁵ Préambule de la constitution camerounaise, « La loi assure à tous les hommes le droit de se faire rendre justice ».

²⁶ La DUDH du 10 décembre 1948 affirme respectivement en ses articles 8 et 10 que « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi » et que « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial qui décidera soit de ses droits et obligations, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

²⁷ P. COUV RAT, « L'accès à la justice et ses obstacles », *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Montéa, AUPELF-UREF, 1994, p. 257.

²⁸ G. DE LEVAL, « La revalorisation du premier degré de juridiction. Eviter que la première instance ne soit qu'un galop d'essai judiciaire : entre rationalité et qualité », *Rev. Fac. dr. U.L.B.*, 2006, 34, p. 176 et suivantes ; Cour eur. D.H., arrêt Hornsby c. Grèce du 19 mars 1997, en particulier le §40, <http://www.echr.coe.int> (20 mars 2017). La précision sur le sens à donner au terme « définitif » a été fixée dans l'arrêt Ouzounis : Cour eur. D.H., arrêt Ouzounis c. Grèce du 18 avril 2002, <http://www.echr.coe.int> (15 mars 2017).

²⁹ N. FRICERO, « Le droit européen à l'exécution des jugements », *Droit et procédures*, 2001, p. 7.

L'exécution est une variable de la justice³⁰. Elle est accordée dans certaines matières et pour certains justiciables avant qu'elle acquiert force obligatoire. On parle de l'exécution provisoire³¹. L'exécution provisoire a connu plusieurs réformes dans les systèmes juridiques camerounais³². On a pu définir l'exécution provisoire comme le « *droit accordé par la loi ou par le juge à la partie bénéficiaire d'un jugement d'en poursuivre l'exécution malgré l'effet suspensif du délai des voies de recours ordinaires ou de leur exercice* »³³.

Cependant, once du droit difficile à saisir³⁴, impossible à dompter³⁵, on a considéré l'exécution provisoire comme une énigme³⁶, qui rappelle étrangement le mythe de Sisyphe³⁷. Dans quelle mesure cette modalité exceptionnelle d'exécution permet-elle à un créancier d'obtenir la satisfaction escomptée, bien que ne disposant que d'un titre exécutoire par provision ? On l'a déjà relevé. L'exécution provisoire se justifie par le souci de célérité et de dissuasion des manœuvres dilatoires. Elle est un instrument au service de l'intérêt individuel du créancier gagnant mais aussi de l'intérêt général car elle permet de renforcer l'effectivité de la décision de justice³⁸. Toutefois, il ne faut pas ignorer l'éventualité de sa remise en cause. A l'égard du créancier, l'exécution provisoire semble être une arme à double tranchant. Bien qu'attirante, l'exécution provisoire serait

³⁰ A-D. TJOUEU, « l'exécution des décisions de justice en droit camerounais », *RIDC* 2-2000 pp. 423-442.

³¹ A. AKAM AKAM, « la réforme de l'exécution provisoire au Cameroun », *Rev. Jur. Afr* 1995, pp. 173 et s.

³² Le système de l'exécution provisoire est hérité de la législation coloniale, notamment le CPCC issu de l'Arrêté du 16 décembre 1954 en ses articles 53 à 60 et 203 à 206. Il a été plusieurs fois modifié ; voir le décret n°66/DF/581 du 3 décembre 1966 ; la loi 79/03 du 29-6-79 modifiée par la loi 84/14 du 05-12-84, modifiée par la loi 89/020 du 29-12-89, modifiée par la loi 92/008 du 14-08-92, modifiée par ordonnance n° 97/01 du 04 avril 1997 et enfin la loi n° 97/018 du 7 Août 1997 modifiant les articles 3 et 4 de la loi n° 92/08 du 14 août 1992 fixant certaines dispositions relatives à l'exécution des décisions de justice ; et l'article 32 de l'AUVE.

³³ V. NORGUIN, « Le nouveau régime de l'exécution provisoire depuis le décret n°2005-1678 du 28 décembre 2005 », *Droit et procédures* 2006, n°5, p. 252.

³⁴ H. TCHANTCHOU et A. NDZUENKEU, « L'exécution provisoire à l'ère de l'OHADA », *Juridis Périodique*, n° 60, p.87. Familièrement, once se dit pour petite quantité. Ne pas peser une once c'est « être très léger, et aussi avoir un grand contentement qui fait qu'on semble léger » ; voir Dictionnaire Littré.

³⁵ A. ANABA MBO, « La nouvelle juridiction présidentielle dans l'espace OHADA : l'endroit et l'envers d'une réforme multiforme », *RCDA*, n°3, 2000, p.31.

³⁶ J.-M. TCHAKOUA, « L'énigme de l'exécution provisoire », *Juridis périodique*, n°25, p.60. Enigme désigne « tout ce qui n'est pas facile à comprendre, à deviner au premier abord » ; voir Dictionnaire Littré.

³⁷ H. TCHANTCHOU, « Sursis ou défenses à exécution ? L'exécution provisoire revient... », *Juridis Périodique*, n°27, p.87.

³⁸ V. NORGUIN, « Le nouveau régime de l'exécution provisoire depuis le décret n°2005-1678 du 28 décembre 2005 », *Droit et procédures*, n°5, 2006, p. 252.

« un avantage en trompe-l'œil pour le gagnant en première instance »³⁹. Il constituerait même un piège⁴⁰.

Nous sommes favorables à l'idée de généralisation de l'exécution provisoire. La généralisation de l'exécution provisoire des jugements de première instance peut permettre « d'ancrer dans l'esprit de chacun des acteurs la conviction que le vrai débat doit avoir lieu, non pas plus tard, mais maintenant, devant le juge du premier degré ⁴¹ ». L'exécution provisoire au créancier l'espoir d'une exécution rapide⁴². L'exécution provisoire n'a lieu qu'aux risques et périls de celui qui la poursuit. Sa généralisation ne semble pas contraire à l'article 6 de la CEDH. L'exécution provisoire de plein droit vise la protection légitime du créancier, en même temps que le renforcement de l'autorité des premiers juges. La conduite entière du procès est dominée par l'idée que la partie gagnante peut obtenir l'exécution rapide de la décision.

2- L'exécution de l'obligation : le droit à la réparation

L'exécution est aussi nécessaire parce qu'elle a parfois une fonction réparatrice à l'égard des victimes ou de leurs familles ainsi que des individus ou des groupes d'individus ayant soufferts d'un préjudice matériel, moral ou psychologique, à la suite d'un délit ou d'un crime quelconque.

En application des règles de la responsabilité civile, le droit camerounais connaît le principe de la réparation à la charge de l'auteur ou du responsable des dommages. La réparation civile est « une somme adjugée par un tribunal à une partie civile pour la dédommager du tort qui lui a été causé par un délit ou par un crime »⁴³. Elle peut aussi consister en des dommages-intérêts accordés à un accusé contre la personne qui l'a injustement dénoncé. Le jugement qui est rendu doit être exécuté, au besoin par la contrainte. Le droit à réparation constitue un fondement au droit à l'exécution forcée du titre exécutoire qui ordonne la réparation.

³⁹ Ibid., p. 252.

⁴⁰ A-D. WANDJI, *Le droit à l'exécution forcée. Réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, Thèse, Universités de Yaoundé II et de Limoges, 2009.

⁴¹ Mission Magendie « célérité et qualité de la justice » Rapport au Garde des Sceaux, 15 juin 2004, p. 56.

⁴² R. PERROT, « Les métamorphoses de l'exécution provisoire », *Mélanges en l'honneur du Doyen Georges WIEDERKEHR*, Dalloz, 2009, pp. 611 et s.

⁴³ Dictionnaire Littré, <http://littrereverso.net/dictionnaire-français/définition>.

Le principe de la réparation intégrale en droit civil est discutable. On ne peut affirmer qu'il existe, stricto sensu, de réparation véritable ou entière possible⁴⁴. Les indemnités qu'on alloue à une victime ont un rôle plus satisfaisant que réparateur et jouent, vis-à-vis du responsable, le rôle d'une peine privée⁴⁵. Mais la victime d'un délit, d'un crime, d'une catastrophe ou d'un accident quelconque qui agit en justice ou se constitue partie civile, entend obtenir indemnisation. Le droit de la responsabilité civile vise à rétablir, aussi exactement que possible, l'équilibre détruit par un dommage et à replacer la victime dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable n'avait pas eu lieu⁴⁶.

L'effectivité des décisions de justice et autres titres exécutoires est garantie par l'Etat ; car gage de la sécurité juridique et judiciaire. Il est fait obligation à l'Etat d'apporter son concours à l'exécution⁴⁷. Le refus engage sa responsabilité⁴⁸ même si elle peut être d'application difficile⁴⁹. Le législateur moderne développe aussi des moyens permettant de rétablir la paix sociale en mettant fin au trouble résultant d'une infraction et de contraindre l'auteur du dommage à réparer. C'est ce qu'on appelle en droit français « *la médiation pénale*⁵⁰ ».

Face à la multiplication des situations à risque et des catastrophes industrielles et naturelles, l'opinion publique nationale et internationale exige de plus en plus que les victimes soient indemnisées. Dès lors, obtenir la reconnaissance d'un droit par la condamnation d'une personne insolvable ou qui n'exécute pas peut être considéré comme un « *déni de justice*⁵¹ ». Le développement des principes et des formes de réparation variées et complémentaires vise la

⁴⁴ Ainsi lorsqu'il s'agit d'indemniser des préjudices moraux par nature irréparables notamment : les atteintes aux sentiments ou à la personnalité pour les victimes directes, le spectacle de la souffrance d'autrui ou la perte d'un être cher pour les proches.

⁴⁵ A. D'HAUTEVILLE, « Le droit des victimes », *Libertés et droits fondamentaux*, R. CABRILLAC, M-A. FRISON ROCHE et T. REVET (sous dir), Paris, Dalloz, 14^e éd. 2008, p. 625.

⁴⁶ Cass.civ. 2^eme, 4 février 1982, JCP 1982, II, n°19894, note J-F.BARBIERI. La réparation intégrale devrait donc aboutir à la construction d'une situation qui se rapproche, le plus fidèlement possible, de celle existante avant la violation d'un droit.

⁴⁷ Article 29 A.U.V.E.

⁴⁸ CFJ/AP 16 mars 1967 Dame Ferrière Marie c/ Etat du Cameroun, Jugement n° 84/CS/CA 26 juin 1986 Kontchou c/ Etat du Cameroun.

⁴⁹ A-S. ELLA ELLA, « L'Etat et les voies d'exécution dans le droit privé des affaires », in J-C. MEBU NCHIMI (dir.), *Le droit au pluriel*, PUA, 2018.

⁵⁰ Voir articles 41-1-5, 142 du Code de procédure pénale français.

⁵¹ A. D'HAUTEVILLE, « Le nouveau droit des victimes », *RICPT*, 1984, p.437.

réalisation du droit à une réparation intégrale mais si certains auteurs voient une réparation illusoire⁵².

L'illusion est soutenable. Elle puise ses idées dans le caractère administratif de l'exécution. Le refus du fait d'une autorité administrative, qu'il soit légal ou illégal, à la Chambre administrative de la Cour suprême qui devrait reconnaître au créancier un droit à réparation.

Au regard de l'arrêt *Couitéas*, la compensation ne doit être accordée que si le préjudice a un caractère anormal et spécial. Il est spécial s'il atteint un certain degré d'importance et ne concerne que certains membres de la collectivité. Il est anormal si l'exécution d'une décision exécutoire ne peut se faire dans un délai raisonnable.

Le problème est saisissant, le créancier ne dispose d'aucun recours. On comprend alors l'incidence de la préservation de l'ordre public sur le droit à l'exécution forcée.

B- L'exécution et le procès équitable

On reconnaît à l'exécution la suite et fin du procès. Le droit à l'exécution est un élément du procès équitable⁵³. La jurisprudence de la Cour EDH a été déterminante dans l'édification du droit à l'exécution.

Pendant longtemps, il a été admis que la mission de l'Etat dans un Etat de droit consistait à offrir aux citoyens une possibilité de résoudre leurs conflits dans le cadre d'une justice organisée⁵⁴. Jusqu'à l'arrêt *Golder*⁵⁵ la mission du juge s'achevait au prononcé d'une décision définitive. La mise en œuvre concrète ou les suites du jugement se situaient en dehors du procès. La reconnaissance et la promotion du droit à l'exécution forcée comme un droit de l'homme, voire un droit fondamental, est l'œuvre de la Cour EDH⁵⁶.

⁵² A-D. WANDJI, *Le droit à l'exécution forcée. Réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, Thèse, Universités de Yaoundé II et de Limoges, 2009, P. 179.

⁵³ A-D. WANDJI, *Le droit à l'exécution forcée. Réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, op., cit., P. 179.

⁵⁴ N. FRICERO, « le droit européen à l'exécution des jugements », *Droit et procédures*, n°1, 2001, p.6.

⁵⁵ Cour EDH, 21 février 1975, Arrêt *GOLDER* c/ Royaume-Uni, série A, n°18, §36.

⁵⁶ Pour la Cour EDH, la finalité du droit dans tout système juridique étant la justice, la concrétisation de celle-ci, qui se matérialise par l'exécution, trouve son fondement dans le droit de toute personne non seulement à un procès équitable mais également au respect de ses biens. Le principe de la prééminence du droit qui vise le respect du droit tant par les particuliers que par l'Etat, se trouve à la base de tout système démocratique. Il est un critère important de reconnaissance de l'Etat de droit.

La Cour EDH déclarait que le « *droit à un procès équitable* » consacré par l'article 6 (1) de la Convention serait illusoire si au préalable, le droit d'accès à un tribunal était méconnu. Le droit d'accès à un tribunal ou le droit d'agir en justice ne constitue qu'un aspect du droit à un procès équitable au sens large. De cette jurisprudence, on a progressivement dégagé un droit à une bonne justice⁵⁷ et un droit à l'exécution des décisions de justice⁵⁸.

L'effectivité du droit implique que soit aussi garantie l'exécution du jugement ou de tout titre exécutoire. D'où l'intégration parmi les garanties du procès équitable de l'exécution des décisions de justice ; expression simple de l'accès au tribunal et à un bon juge (1) et la reconnaissance d'un droit à l'exécution forcée (2).

1- Le titre exécutoire, objet de saisine de juridiction

Le jugement ou l'arrêt est un acte de processuel. Le jugement donne à la partie qui a eu gain de cause un double droit. Il réalise la reconnaissance de son droit substantiel et lui ouvre le droit à l'exécution forcée de la décision⁵⁹.

Le droit à l'exécution effective des décisions de justice est un droit fondamental⁶⁰. La cour Européenne des Droits de l'homme rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 6 garantit à chacun le « *droit à un tribunal*⁶¹ ». Toutefois, cette décision serait illusoire si l'ordre juridique d'un Etat permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6(1) décrive en détail les garanties de procédure⁶² accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès ». Une application extensive du

⁵⁷ Notamment, le droit à un bon juge, au sens de droit au respect des garanties fondamentales liées à la composition du tribunal et à son organisation ainsi qu'au déroulement de l'instance (procès équitable au sens strict).

⁵⁸ S. GUINCHARD et F. FERRAND, *Procédure civile Droit interne et droit communautaire*, Paris, Dalloz-Action, 28^e éd., 2006, n°72.

⁵⁹ E. ASSO, *Le droit à l'exécution du jugement*, Thèse Université de Nice, 2005, p. 7.

⁶⁰ S. GUINCHARD et T. MOUSSA (dir.), *Droit et pratique des voies d'exécution*, 9^e éd., Dalloz, 2018.

⁶¹ Arrêt *Philis c/ Grece* du 27 août 1991, série A n° 209, p. 20.

⁶² Equité, publicité et célérité...

droit à un procès équitable fait de l'exécution des titres exécutoires une prérogative « non autonome »⁶³. En effet, le bon procès est évalué à la mesure du respect des garanties procédurales.

La saisine du juge est une question préalable pour le justiciable. Elle pose le problème de compétence, à partir de laquelle tous les autres éléments⁶⁴ d'un bon procès sont entrevus. Une saisine utile présage une bonne décision ; de la qualité de la décision dépend l'exécution. Il n'est pas incongru de croire que la résistance à l'exécution peut provenir d'une mauvaise décision, d'un juge incompetent.

L'autorité de la chose jugée conduit avec le temps à la force obligatoire de la décision. Celle-ci a un aspect visible : le titre exécutoire. Le titre exécutoire est créateur d'obligation. Elle permet de sauvegarder les droits du créancier. Sa conception implique plusieurs acteurs. L'identification des principaux acteurs est nécessaire à une solution appropriée. L'exécution des décisions de justice requiert plusieurs personnes. L'huissier de justice peut requérir la force publique auprès du Préfet, Sous-préfet, Procureur en cas de difficulté. Le débiteur et les tiers saisis doivent collaborer à l'exécution en fournissant des informations nécessaires.

L'exécution d'une décision est une charge publique ; il revient à l'Etat de l'assumer pleinement. De l'exécution d'une décision va la crédibilité de l'institution juridictionnelle. Et à ce titre, elle intéresse nécessairement l'ordre public justificatif à la forte implication du Ministère public⁶⁵. Il ne lui est nullement demandé de se substituer au créancier. La loi reconnaît à l'huissier de justice la responsabilité de conduite des opérations d'exécution. Le ministère public prend les mesures nécessaires à faciliter l'exécution de la décision. En pratique, le Procureur de la République intervient en cas de survenance des difficultés lors de l'exécution. L'intervention du procureur de la République n'est d'office que dans l'exécution des jugements qui intéressent l'ordre public. Hormis ce cas, son intervention ne peut relever que de son pouvoir d'injonction aux huissiers de justice.

⁶³ A-D. WANDJI, *Le droit à l'exécution forcée. Réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, Thèse, Universités de Yaoundé II et de Limoges, 2009, p. 180.

⁶⁴ Il s'agit de délais raisonnables, l'impartialité du juge, l'indépendance du juge etc.

⁶⁵ F. ARBELLOT, « Le ministère public et la surveillance de l'exécution des titres exécutoires », in S. GUINCHARD et T. MOUSSA (dir.), *Droit et pratique des voies d'exécution*, op., cit. p.

2- L'exécution forcée, finalité de saisine de juridiction

La vérité légale s'impose car provient de l'autorité institutionnelle. L'Etat est donc garant, en dernier ressort, de l'exécution des décisions de justice devenues définitives⁶⁶ et ce dans un délai raisonnable⁶⁷. La reconnaissance d'un droit fondamental à l'exécution forcée peut être observée dans la jurisprudence. Le ton est donné en France par le célèbre arrêt *Couitéas* du 30 novembre 1923⁶⁸ qui a consacré la responsabilité sans faute de l'administration pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. Les décisions judiciaires ont vocation à être exécutées. La finalité poursuivie par le créancier est la satisfaction effective de son droit⁶⁹. Si ce postulat peut sembler être une lapalissade, il s'agit là d'un principe essentiel garantissant une justice fonctionnelle.

Le droit à l'exécution forcée des décisions de justice exécutoires et la possibilité de faire appel à la Force Publique reposent sur le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. L'autorité administrative ne doit pas porter atteinte à l'exécution d'une décision émanant du pouvoir judiciaire. Tout refus de concours par le représentant de l'Etat doit être fondé, non sur une démarche administrative préalable non réalisée, mais sur la raison de sauvegarde de l'ordre public.

La force exécutoire est autant l'attribut des jugements définitifs que des jugements avant dire droit ou des ordonnances⁷⁰. Cependant, elle n'est pas le monopole des seules décisions de justice, étant donné que les titres exécutoires non judiciaires, portant sur des condamnations de

⁶⁶ Les décisions définitives sont celles qui ne « peuvent être soumises au contrôle de plus hautes instances et, éventuellement, infirmées ».

⁶⁷ S. GUINCHARD et T. MOUSSA (sous dir.), *Droit et pratique des voies d'exécution*, Paris Dalloz Action, 2007-2008, n°1642.65.

⁶⁸ Rec. Lebon, p.789. En l'espèce, M. Couitéas, propriétaire d'un domaine en Tunisie, avait obtenu le droit d'en faire expulser les occupants. Le Gouvernement français auquel il s'était adressé plusieurs fois lui avait refusé le concours de la force militaire d'occupation reconnue indispensable, en raison des troubles graves qu'aurait entraîné l'expulsion de 8000 autochtones des terres dont ils s'estimaient légitimes occupants depuis un temps immémorial. Saisi d'une requête dirigée contre le refus d'indemnisation du propriétaire pour le préjudice qui en résultait, le Conseil d'Etat jugea que le gouvernement avait pu légalement refuser le concours de la force armée car il avait le devoir d'apprécier les conditions d'exécution de la décision de justice et de la refuser tant qu'il estimait qu'il y avait danger pour l'ordre et la sécurité. Toutefois, M. Couitéas était en droit de compter sur le concours de la Force Publique pour l'exécution de la décision rendue à son profit. Le préjudice résultant du refus du concours ne pouvait être regardé, s'il excédait une certaine durée, comme une charge lui incombant normalement. Dès lorsqu'il lui était imposé dans l'intérêt général et consistait en une privation de jouissance totale et sans limitation de durée de sa propriété, le principe d'égalité devant les charges publiques tiré de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 justifiait qu'une compensation lui soit accordée.

⁶⁹ G. DE LEVAL, *Traité des saisies (Règles générales)*, Liège, Faculté de droit de Liège, 1988, pp. 6 à 7, n° 3.

⁷⁰ G. CLOSSET-MARCHAL, « Considérations sur la nature et le régime des décisions en justice », note sous Cass., 24 janvier 2013, *R.C.J.B.*, 2014, p. 269.

somme, se voient, eux aussi, reconnaître force exécutoires. L'exécution de la décision poursuit une double finalité : éviter le recours à la justice privée et garantir un procès équitable et efficient⁷¹.

Le rattachement du droit à l'exécution forcée au procès équitable implique l'application des exigences de l'article 6-1 de la CEDH et de l'article 7 (1) de la CADHP aux procédures civiles d'exécution. Des lors, l'exécution doit être faite loyalement. La loyauté, qui étymologiquement vient de « *legalis* », signifiant « *conforme à la loi* », implique un comportement obéissant « *aux lois de l'honneur, de la probité, de la droiture*⁷² ».

La loyauté s'observe dans le partage des informations car le droit à l'exécution forcée comporte nécessairement les droits de la défense⁷³. Obligation est faite à l'huissier de justice d'informer le débiteur du contenu de ses droits ainsi que des modalités d'exercice prévues par la loi. Cela doit être fait aussi bien, dans la signification des jugements que dans les opérations d'exécution forcée⁷⁴.

Dans l'Acte Uniforme portant voies d'exécution (AUVE), le droit à l'information est une constante absolue⁷⁵. Toute personne contre laquelle est engagée une procédure d'exécution doit être informée sur ses droits et obligations⁷⁶ de façon qu'elle puisse soit s'exécuter, soit user des voies de recours existantes. Détaillée, utile et lisible, l'information s'adresse tant à la partie adverse qu'aux tiers, dans toutes les phases de la procédure. On peut y voir la recherche d'une certaine équité car un débiteur bien informé peut mieux s'acquitter de ses dettes.

La loyauté s'observe aussi dans le choix des mesures d'exécution et des moyens d'obstruction à la saisie. L'auteur d'un recours abusif ou dilatoire peut être condamné au paiement d'une amende civile et au paiement d'une indemnité à l'autre partie⁷⁷. Le créancier ne devrait ni

⁷¹ J.-L. VAN BOXSTAEL, « L'exécution provisoire sauf opposition et nonobstant appel », in *Le Code judiciaire en Pot-Pourri. Promesses, réalité et perspectives* (sous la dir. de J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 289 à 290.

⁷² LAROUSSE, *Dictionnaire*, Paris 2003, voir le terme « Loyal ».

⁷³ N. FRICERO, « Le droit européen à l'exécution des jugements », *Droit et procédures*, 2001, p.10.

⁷⁴ Cass.soc.4oct.1989, RTD civ.1990, p.140, obs. R. PERROT ; articles 54, 94, 101, 145, 159 du décret du 31 juillet 1992.

⁷⁵ P.-G. POUGOUE, *Procédure civile et voies d'exécution*, Cours de DEA Université de Yaoundé II, 2001-2002.

⁷⁶ Alors que la CEDH (article 6 al.3) énonce que « *tout « accusé » a droit notamment à être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée ...* », l'article 9 al. 1 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples qui prescrit que « *toute personne a droit à l'information* ».

⁷⁷ Il s'agit d'une exécution entreprise sans titre exécutoire.

s'opposer lorsque le débiteur veut se libérer de sa dette, ni abuser de son droit de saisir. Le débiteur ne doit pas organiser sa propre insolvabilité.

En droit OHADA⁷⁸, l'exécution forcée est une mesure dejudiciarisée. Elle ne fait intervenir le juge que lorsqu'elle soulève des difficultés. Elle peut, s'il n'y a aucune difficulté d'exécution, s'il n'y a aucune contestation soulevée par le débiteur, par un tiers, ou par d'autres créanciers, ne se dérouler qu'avec des actes d'huissier. Il n'y a donc pas de juge de l'exécution, mais plutôt un juge du contentieux de l'exécution. Celui-ci étant entendu comme étant tout litige, ou toute difficulté pouvant survenir à l'occasion, ou à la suite d'une mesure d'exécution forcée ou d'une saisie conservatoire. L'office du juge du contentieux de l'exécution est formel. A travers les contestations qui sont soumises, le juge veille à la régularité du déroulement de saisie⁷⁹. Le juge du contentieux de l'exécution doit éviter que le débat s'installe à nouveau dans les questions de fait et de droit qui ont engendré le titre exécutoire dont l'exécution est poursuivie.

II- L'exécution, un droit discutable dans sa mise en œuvre

Reconnaitre un droit est une chose, l'exercer en est une autre⁸⁰. La détention d'un titre exécutoire ne rend pas *ipso facto* pertinente la mise en œuvre d'une voie exécution⁸¹. Il se peut que postérieurement à l'obtention du titre exécutoire, le principal de la créance se trouve amoindri ou apuré par des versements d'acomptes. De même que la créance doit être prouvée, le paiement aussi. Il convient de s'en rapporter aux termes de l'article 1315 du code civil, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement qui a produit l'extinction de son obligation. Les difficultés d'exécution ne sont pas que matérielles, elles sont aussi très intimes aux voies d'exécution⁸².

⁷⁸ Les voies d'exécution sont régies par l'Acte uniforme relatif aux procédures simplifiées de recouvrement et voies d'exécution. Les articles 10 du traité OHADA et 336 de cet acte uniforme abrogent toute disposition du droit interne relative aux matières de l'exécution forcée.

⁷⁹ A. MINKO MINKO, *Les voies d'exécution dans l'espace OHADA. Le cas du Cameroun, op., cit.*, p. 97.

⁸⁰ A. AKAM AKAM, « Crise(s) de la justice au Cameroun ? Brèves réflexions sur un « pouvoir » à la croisée des chemins », in J-C. MEBU NCHIMI (dir.), *Le droit au pluriel*, PUA, 2018.

⁸¹ O. SALATI, « Moyens de défense du débiteur et obstacles objectifs », in S. GUINCHARD et T. MOUSSA (dir.), *Droit et pratique des voies d'exécution, op., cit.*, p.

⁸² S. NANDJIP MONEYANG, « Scolie sur quelques points du formalisme de l'exécution des décisions de justice non répressives en droit OHADA », *Revue de l'ERSUMA: Droit des affaires - Pratique Professionnelle*, N° 6 - Janvier 2016, Etudes ; J. FOMETEU, « Théorie générale des voies d'exécution OHADA », in G-P. POUGOUE (dir.), *Encyclopédie du droit OHADA*, éd., LAMY, 2011, n° 76, p. 2082 ; H. TCHANTCHOU, « Le contentieux de l'exécution et des saisies dans le nouveau droit OHADA », *Jurisdis Périodique*, 2001, n° 46 ; B-L. NIANG,

L'exécution et surtout l'exécution forcée sont d'un formalisme décourageant. La barrière la plus difficile est érigée par les principes de protection de l'intérêt général, l'exécution ne doit pas atteinte à l'ordre public (B) ; le respect des droits fondamentaux du débiteur (A). Le débiteur jouit dans certains cas, d'une immunité d'exécution. Cette amabilité du législateur a suscité un débat doctrine considérable. Certains praticiens pensent que cette prise en compte de la situation du débiteur « risque de nuire à la logique », ou encore qu'il s'agit « des techniques d'équilibrages ». D'autres estiment qu'il s'agit d'un « passe-droit de ne pas payer ses dettes » fait au débiteur. Mais ne s'agit-il pas d'une appréciation trop hâtive de la pensée du législateur, lorsque l'on sait que le débiteur et le créancier sont très souvent les acteurs d'une même pièce, de telle sorte que l'élimination de l'un peut entraîner la chute de l'autre ?

A- Les moyens de défense du débiteur de l'exécution

Les obstacles constituent de façon générale l'immunité à l'exécution. Le droit à l'exécution provient nécessairement d'une obligation⁸³. Nul ne pouvant se faire justice à soi-même, ce pouvoir de contrainte ne s'exerce pas seul à seul. Il est organisé par la loi qui attribue à l'obligation une force contraignante⁸⁴, se manifestant essentiellement⁸⁵, à travers une série des pouvoirs⁸⁶ reconnus au créancier sur le patrimoine de son débiteur. Dans un souci d'équilibre, le législateur n'a pas laissé le créancier agir à sa guise envers le débiteur. En usant de voies de droit pour contraindre son débiteur à s'exécuter, le créancier peut tout de même être confronté à deux séries d'obstacles : « *les uns temporaires et les autres permanents*⁸⁷ ». L'on distingue les moyens de défense empêchant la saisie (1) de ceux visant seulement à la retarder (2) avec pour finalité soit la vie personnelle soit la situation économique.

« L'immunité d'exécution à la lumière de la jurisprudence de la cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA », *Revue Africaine et Malgache de Recherche Scientifique (RAMReS)*, N° spécial, avril 2019, p. 122.

⁸³ Art. 2 du code des obligations civiles et commerciales du Sénégal (COCC) dispose : « *L'obligation lie un débiteur à son créancier en donnant à celui-ci le droit d'exiger une prestation ou une abstention* »

⁸⁴ Art 29 AUPSRVE ; Y. BODIAN, *La situation de l'Etat dans les procédures civiles d'exécution*, Thèse, UCAD 2012, P. 192 et s.

⁸⁵ Aujourd'hui, la contrainte se manifeste plus sur les biens du débiteur que sur sa personne. Voir J. CARBONNIER, *Droit civil. Les obligations*, Paris, PUF, tome 4, p. 635.

⁸⁶ J. CARBONNIER, *Droit civil. Les obligations, op. cit.*, p. 639.

⁸⁷ B-L. NIANG, « L'immunité d'exécution à la lumière de la jurisprudence de la cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA », *Revue Africaine et Malgache de Recherche Scientifique (RAMReS)*, N° spécial, avril 2019, p. 122.

1- Protection de la personne du débiteur de l'exécution

Dans quelle mesure l'impératif de protection de la partie adverse, pris en compte par le droit de l'exécution forcée, constitue-t-il un obstacle au droit à l'exécution forcée ? Le droit à l'exécution forcée est confronté aux impératifs de protection des droits fondamentaux de la partie adverse. A titre d'exemple, Saint APPRONIEN n'affirme-t-il pas ceci : « *Mon dieu, mon dessein est de n'avoir nulle collusion avec la partie adverse de la mienne, je me propose de ne jamais saisir chevaux ou ce qui servirait au gain de la vie des débiteurs...* »⁸⁸. La protection du débiteur trouve son fondement dans l'humanisme⁸⁹. L'idée est qu'il ne faut pas vider le patrimoine du débiteur au point d'en faire un indigent à la charge de la société.

Les empêchements pouvant contrecarrer le droit de saisie du créancier sont qualifiés d'obstacles permanents⁹⁰. Ils renvoient à des interdictions de poursuite du débiteur compte tenu de sa qualité. Il s'agit des débiteurs bénéficiaires⁹¹ d'une immunité d'exécution. Ils tiennent tantôt à la nature des biens à saisir, c'est le cas des insaisissabilités. Certains biens sont insaisissables. S'agissant des insaisissabilités, elles se justifient par le fait que la vie ne peut être possible en l'absence de certains biens qualifiés d'indispensables à la survie de l'être humain. Le débiteur doit conserver ne serait-ce que le minimum vital. Cette idée est traduite dans l'article 50 de l'AUVE qui dispose que « les saisies peuvent porter sur tous les biens appartenant au débiteur, alors même qu'ils seraient détenus par des tiers, sauf s'ils ont été déclarés insaisissables par la loi nationale de chaque Etat partie... ». Cette règle de l'insaisissabilité entame évidemment l'effectivité de l'exercice du droit à l'exécution du créancier. Il y'a dès lors lieu de craindre la multiplication infinie des cas d'insaisissabilités, entraînant alors une impossibilité manifeste de réaliser ses droits. Cependant, on peut déduire de l'énumération des choses déclarées insaisissables par l'article 315 du Code de Procédure Civile applicable au Cameroun (CPCC), une raisonnable conception des choses indispensables à l'existence et à la dignité humaine.

⁸⁸ Saint APPRONIEN, *L'histoire de l'huissier de justice*, <http://www.huissier-justice.fr>

⁸⁹ A-D. WANDJI, *Le droit à l'exécution forcée. Réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, *op. cit.* p. 437.

⁹⁰ S. NANDJIP MONEYANG, « Scolie sur quelques points du formalisme de l'exécution des décisions de justice non répressives en droit OHADA », ERSUMA, *op. cit.* p. 417.

⁹¹ La loi leur accorde un privilège personnel qui les met à l'abri de toute mesure d'exécution forcée ou conservatoire sur leur bien. Voir art. 30 AUPSRVE.

Le souci est de préserver la dignité du débiteur, ce qui a rendu certains biens difficilement saisissables voire insaisissables. Il s'agit des biens à caractère alimentaire⁹², biens indispensables à l'activité professionnelle du débiteur⁹³, les biens ayant un caractère extrapatrimonial, le logement⁹⁴.

La prise en compte de l'intérêt général et des intérêts de tiers justifie l'immunité. L'effet de l'exécution est en principe relatif aux tiers. L'exécution est une affaire du créancier et du débiteur. La gravité de l'exécution forcée peut avoir des répercussions sur un plus grand nombre d'acteurs. L'intérêt de ceux-ci doit être protégé. L'intérêt général peut être perçu à la fois comme l'intérêt de l'Etat ou alors la dilution de la somme des intérêts particuliers. Il ne doit pas être menacé. La notion d'intérêt général a toujours été perçue comme une limite infranchissable à l'exercice des libertés. Il trouve son fondement dans l'idée de l'honorabilité de l'Etat et la présomption de solvabilité de l'Etat.⁹⁵

L'immunité de saisie, elle est sans contexte, une entrave de droit à l'exercice des droits du créancier. Elle trouve son fondement dans l'article 30 AUVE, qui prévoit que l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution. Cependant, aucune précision n'est faite sur les bénéficiaires d'une telle immunité. L'alinéa 2 de l'article 30 fait allusion aux personnes morales de droit public quelle qu'en soit la forme ou la mission et aux entreprises publiques.

2- Protection de l'économie du débiteur de l'exécution

La situation difficile du débiteur est une autre exigence à prendre en compte. Il n'est pas question de pousser à la chute le débiteur dans le seul souci de recouvrer la créance. « *L'exigence*

⁹² M. MAZEAUD, « Le nouvel ordre contractuel », in *Revue des contrats 2003, Rupture et permanence dans le droit des contrats*.

⁹³ Le législateur est conscient de la crise de l'emploi dans le contexte social des pays membres de l'Ohada ; il faut pour les débiteurs exerçant un métier, éviter que la saisie ne les prive de leur source de revenus.

⁹⁴ S-S. KUATE TAMEGHE, « La stratégie de protection du logement dans le système OHADA des voies d'exécution », *Revue internationale de Droit africain* n° 68 Jan-mars 2006. L'accroissement de la population globale entraîne une crise du logement, il faut protéger celui qui a pu en acquérir. Ce qui est protégé est le foyer domestique du débiteur.

⁹⁵ S-C., EKANI, *Liberté de saisir et exécution forcée dans l'espace Ohada, op., cit.,* p. 270.

*de sécurité juridique doit fléchir devant l'impératif de la sauvegarde de la dignité de la personne du débiteur*⁹⁶», dit Denis MAZEAUD.

Encore appelé obstacle temporaire, l'économie du débiteur est la matière sur laquelle l'exécution s'opère. Les obstacles temporaires renvoient, notamment, au droit des procédures collectives⁹⁷. Les procédures collectives suspendent les poursuites individuelles. Le créancier se doit se soumettre à la discipline collective pendant un temps déterminé. Le paiement des créanciers ne sera plus le prix de la course, mais le résultat selon les règles spéciales de classement⁹⁸. Il apparaît alors la suspension et l'interdiction des procédures civiles d'exécution⁹⁹.

Les régimes juridiques des difficultés des entreprises et des particuliers comportent des dénominateurs communs permettant de les regrouper au sein d'un droit des difficultés économiques¹⁰⁰. « *L'un des traits de ressemblance est la vocation des procédures diligentées individuellement par les créanciers d'un même débiteur à céder le pas à la discipline collective du traitement de l'endettement* »¹⁰¹. Le droit des difficultés économiques remet en cause certains acquis du droit de l'exécution forcée. Cela est d'autant vrai que l'ouverture des procédures collectives a pour objet de favoriser le redressement de l'entreprise ou (et) de désintéresser collectivement les créanciers. Le blocage des voies d'exécution est fondé soit sur le souci d'égalité et de transparence entre les créanciers.

Les procédures collectives sont définies comme « *le droit de la maladie et de la mort de l'entreprise* »¹⁰². Cette triste réalité affectera aussi le titulaire d'un titre exécutoire contre le débiteur à l'égard duquel s'ouvre une procédure collective. Elle se justifie par « *la sauvegarde des intérêts*

⁹⁶ M. MAZEAUD, « Le nouvel ordre contractuel », *op. cit.* p. 35.

⁹⁷ S.TOE, « Aperçu pratique des finalités de la procédure collective dans l'espace OHADA », www.ohada.com, *ohadata D-11-13*.

⁹⁸ H-D. MODI KOKO BEBEY, « La force obligatoire du contrat à l'épreuve du droit des procédures collectives de l'OHADA », *Etudes offertes au Professeur P-G. POUGOUE*, Harmattan, Cameroun, 2015, p. 491.

⁹⁹ Art. 75 alinéa 2 AUPC ; R. PERROT, Ph. THIERY, *Procédures civiles d'exécution*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2005, p. 194 ; Ph. HOONAKKER, *Procédures civiles. Voies d'exécution – Procédures de distribution*, Orléans, Editions Paradigme, 2010, p. 23.

¹⁰⁰ C. SAINT-ALARY-HOUIN, M.-H. MOSNSERIE-BON et F. MACORIG-VENIER, « Droit des difficultés économiques », *Droit et patrimoine*, juin 2007, n°160, pp.80 et s., cités par E. PUTMAN, « Le sort des procédures civiles d'exécution en cas de surendettement », *Droit et procédures*, n°5, 2007, p. 248.

¹⁰¹ E. PUTMAN, *ibid.*

¹⁰² J. ISSA-SAYEH et autres, *OHADA, Traité et Actes uniformes, commentés et annotés*, Juriscope, 2008, p. 874.

socio-économique¹⁰³ ». C'est qu'en réalité, l'objectif de l'Ohada est de booster l'activité économique des Etats membres. Or, l'entreprise est, à n'en point douter, le moteur de l'économie. La protection de l'entreprise se pose en nécessité.

Sur le plan social, la fermeture d'une entreprise entraîne nécessairement la perte de plusieurs emplois. La situation est déstabilisante pour les familles et surtout un possible trouble à l'ordre public ; toutes choses à éviter ! L'intérêt du créancier s'incline face à l'ordre public¹⁰⁴.

Difficilement dissociable de l'ordre public qui est une notion « fourre-tout »¹⁰⁵, l'intérêt général entretient aussi un rapport étroit avec le droit des difficultés économiques. Il y a un rapprochement entre le droit des difficultés économiques¹⁰⁶ et l'intérêt général. Comment éviter de perdre un agent économique, surtout un entrepreneur qui peut encore créer une activité économique et recréer de l'emploi¹⁰⁷ ? Comment éviter que la collectivité publique soit obligée de prendre en charge les particuliers ou les ménages surendettés ? De la réponse vient l'intérêt public.

B- La protection de l'ordre public

L'ordre public est une valeur protégée en procédure civile d'exécution¹⁰⁸. L'exécution est paralysée lorsqu'elle porte atteinte à l'ordre public. L'ordre public a été défini tantôt comme le bon fonctionnement des institutions de la République (tranquillité, sécurité et salubrité) indispensables à la collectivité¹⁰⁹, tantôt comme l'état de paix intérieure à une agglomération¹¹⁰. Contradiction entre limitation et protection, public et privé, l'ordre public s'intéresse aujourd'hui

¹⁰³ S.-C., EKANI, *Liberté de saisir et exécution forcée dans l'espace Ohada, op., cit.*, p. 274.

¹⁰⁴ L'opportunité d'appréciation de l'ordre public est de l'autorité de saisie. On peut déplorer un usage abusif de cette notion fourre-tout.

¹⁰⁵ Voir infra, p. 20.

¹⁰⁶ Par droit des difficultés économiques, nous entendons l'ensemble des règles de droit positif dont la finalité est d'encadrer les entreprises ou les personnes physiques et morales qui traversent une période économique difficile.

¹⁰⁷ P. CROQC, « La collectivisation de l'exécution forcée », *Le droit de l'exécution forcée : entre mythe et réalité*, Actes du Vème colloque organisé par la Revue Droit et procédures- la Revue des huissiers de justice, Paris, Cour de cassation, Première Chambre civile, les 27 et 28 avril 2007, Collection Droit et procédures, EJT, 2007, p.118.

¹⁰⁸ E.-A. GATSI, « L'ordre public en droit public français et camerounais : regards croisés sur un labyrinthe juridique », *RIDC*, 2017, p. 961-999 ; F. GRABIAS, « L'exécution des décisions de justice face à l'ordre public », *Civitas Europa* 2017, N° 39, p. 33-47.

¹⁰⁹ Ph. MALAURIE, « L'ordre public et les bonnes mœurs », *Travaux de l'Association H. Capitant*, t.8, 1952, p. 69.

¹¹⁰ TEITGEN, *La police municipale*, thèse, Nancy, Sirey 1934, p.24, cité par M.-C. VINCENT-LEGOUX, *L'ordre public, étude de droit comparé interne*, Thèse publiée, Paris PUF 2001, p. 17.

aux mœurs, aux valeurs, à la paix, et la cohésion sociales qu'il tend à maintenir¹¹¹. Instrument juridique par lequel l'Etat, au nom de la société, impose à ses membres une discipline dans la vie sociale et juridique l'ordre public, qui limite les droits et libertés et les protège en même temps concerne un groupement comprenant un nombre indéterminé de personnes dont la lésion affecterait la société globale¹¹². La notion « ordre public » est difficile à circonscrire avec précision et fermeté. C'est l'un des concepts qui a suscité tant d'écrits et de passions¹¹³.

On sait que l'exécution forcée relève de la souveraineté de chaque Etat qui, en vertu du principe de la territorialité a le pouvoir de contrainte¹¹⁴. Seules les autorités désignées par un Etat sont habilitées à autoriser ou à exercer sur son territoire les actes de contrainte en vue de l'exécution d'un titre exécutoire¹¹⁵.

Face au droit du créancier d'exiger une intervention de la puissance publique, l'ordre public supprime l'obligation d'intervenir qui pesait sur cette dernière et fonde le refus d'intervenir. Le refus du concours par les autorités est sans appel¹¹⁶. Le refus doit être fondé sur des menaces de troubles à l'ordre public dans le cas contraire.

Saisie d'une demande de concours l'autorité vérifie que le titre en cause est susceptible d'exécution forcée. Dans l'affirmative, il se demande aussi si l'intervention de la Force Publique ne va pas entraîner pas un trouble à l'ordre public. Après cette analyse, le représentant de l'Etat peut refuser d'apporter son concours à l'exécution du titre exécutoire. Lorsque l'exécution forcée du titre exécutoire est susceptible de porter atteinte à l'ordre public¹¹⁷ et que le trouble qui en résulterait peut être plus grave que celui découlant de son inexécution, l'autorité de police administrative compare les deux troubles possibles à l'ordre public. Il doit accepter que le moins grave se produise.

¹¹¹ M-C. VINCENT-LEGOUX, *Ibid.* La première conception semblait limiter la notion aux règles indispensables à la sauvegarde de la paix sociale.

¹¹² *Ibid.*, p. 20.

¹¹³ M-F. EUDIER, *Ordre public substantiel et office du juge*, Thèse, Rouen, 1994.

¹¹⁴ Il s'agit d'un principe de droit international. Voir Versailles, 13 mai 1986, *Dalloz* 1987, *Somm.* 348, obs. B. AUDIT.

¹¹⁵ Aucune clause contractuelle ne devrait pouvoir écarter cette règle.

¹¹⁶ A-D. WANDJI, *Le droit à l'exécution forcée. Réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, *op. cit.* P. 475.

¹¹⁷ Etant donné que le risque de trouble à l'ordre public peut également provenir de l'emploi de la Force Publique.

La nécessité du maintien de l'ordre public et de l'intérêt général a poussé le législateur à prendre une Ordonnance organisant les défenses à l'exécution provisoire et le sursis à exécution. En l'espèce¹¹⁸, condamnée à payer à la SACIA la somme de 200 millions de FCFA, la SOAEM a refusé d'exécuter cette décision assortie d'exécution provisoire et a menacé de mettre au chômage plus d'un millier d'employés. Le Ministère Public n'a pas prêté main-forte à la SACIA, invoquant les raisons d'ordre public. Le législateur a alors pris l'Ordonnance n°74/6 du 16 juillet 1974 qui a permis à la Cour d'appel de paralyser l'exécution¹¹⁹.

Lorsque le refus d'accorder le concours de la Force Publique se justifie par les nécessités de l'ordre public, il est légal.

Conclusion

La problématique de l'exécution au cœur de l'activité judiciaire. L'imperium reconnu à l'acte juridictionnel se traduit par l'exécution. Elle dès lors tributaire de la crédibilité et la confiance des justiciables en la justice. Son importance est hautement signalée dans les affaires. Elle conditionne le développement des crédits et des affaires.

Elle est également pertinente sur le plan pratique. La décision n'est pas une fin en soi. Elle n'est qu'un moyen parmi tant d'autres pour parvenir au rétablissement d'un équilibre rompu par le préjudice. Par l'exécution, les décisions de justice deviennent effectives et ont un sens.

Le législateur Ohada recherche l'équilibre dans les garanties d'exécution et la protection des intérêts du débiteur. Cette protection tempère les ardeurs des saisies. Le créancier n'est pas libre dans la réalisation de son droit légitime. L'exercice des voies d'exécution ne doit être incontrôlé, ni constituer une prérogative liberticide. L'exécution ne doit pas aussi aller à l'encontre de l'ordre public. L'obligation créée par la décision de justice, pour la plupart est d'intérêt privé ; face à l'intérêt général, il est normal qu'il s'incline.

¹¹⁸ Voir TGI Yaoundé, jugement n°471 du 27/07/1972, Aff. SACIA c/SOAEM et SCCE.

¹¹⁹ A-D. TJOUEEN, « L'exécution des décisions de justice en droit Camerounais », *R.I.D.C* février 2000 ; « La malheureuse loi quinquennale relative à l'exécution des décisions de justice en droit camerounais », in *Le Messager*, n°692 du 19 novembre 1997.

Analyse critique du traitement du mineur condamné à une peine privative de liberté en droit camerounais

Critical analysis of the treatment of minors sentenced to a custodial sentence in cameroonian law

DELI Marcel

Docteur en Droit Pénal et Sciences Criminelles

Résumé : Privation de liberté est le centre de placement. La loi a prévu divers types de centre de placement qui sont soit ouvert soit fermé. Parmi les centres ouverts, nous avons entre autres le placement en famille ou la liberté surveillée du mineur. Quant au centre fermé, plusieurs institutions sont créées à travers le pays. Malheureusement encore, ces derniers ont montré leurs limites aussi bien au niveau de leur fonctionnement qu'au niveau de leur structure. Comme dernier mesure, qui, rappelons-le, ne peut être prononcé de manière exceptionnelle, nous avons la prison. Elle est le lieu par excellence de privation des libertés. Elle renferme le nombre le plus élevé des mineurs en conflit avec la loi. Les conditions de détention du mineur ne répondent pas à ses exigences. Ceci à cause de la misère généralisée dans les prisons et aussi le non-respect des certains principes, notamment, le principe de la séparation catégorielle des détenus. Malgré l'institution des mécanismes de contrôle qui s'avèrent quelque fois efficaces.

Mots-clés : traitement, mineur privative de liberté, liberté surveillée.

Abstract : Deprivation of liberty is this placement. The law has provided for various types of accomodation centers which are either open or closed. Among the open centers, we have, among other things, family placement or the supervised release of minors. As for the closed center, several institutions were created across the country. Unfortunately again, the latter have shown their limits both in terms of their functioning and in terms of their structure. As a last measure, which, let us remember, cannot be pronounced in an exceptional manner, we have prison. It is the place par excellence of deprivation of freedoms. It contains the highest number of minors deprived of the liberty, the conditions of detention of minor do not meet his requirements. This is because of the generalized misery in prisons and also the non –respect of certain principles, in particular, the principle of categorical separation of prisoners, Despite the establishment of control mechanisms which sometimes prove effective

Keywords: Treatment, minors, deprived of the liberty , supervised release of minors

Introduction

Commençons par cette affirmation de Cesare Beccaria qui conclut dans son ouvrage en envisageant que « pour que n'importe quelle peine ne soit pas un acte de violence exercé par un seul ou par plusieurs contre un citoyen, elle doit absolument être publique, prompte, nécessaire, la moins sévère possible dans les circonstances données, proportionnée au délit et déterminée par la loi »¹. L'école de Durkheim, quant à elle, envisage la peine comme un vrai symbole. En effet, ce dernier, considère la peine sous deux aspects, comprenant celle-ci comme une fonction immédiatement sociale². Il s'agit alors, soit d'une peine qui supprime quelque chose à la personne mise en cause, c'est la peine répressive ; soit d'une peine qui remet à l'auteur des faits ce qui lui a manqué afin d'éviter de commettre une infraction et restitue à la victime ce qui lui a été enlevé du fait de l'infraction, c'est la peine rétributive. La « Définition » est une recherche de ce que signifie un terme ou de ce que cela sous-entendrait. Pour SUEZ (D.), tout travail de définition tend, par essence, à réduire la diversité du phénomène à la singularité d'un concept. Elle vise donc à synthétiser et à figer une multiplicité de situations objectives dans une situation objectives dans une notion globale tendant à l'abstraction. Le mineur dans le langage juridique, se définit négativement comme « l'individu qui n'a pas atteint l'âge de la majorité ». Aussi, il est nécessaire de se reporter à la définition de la majorité pour mieux appréhender le mot « mineur ». La majorité est « l'âge légal auquel il [un individu] accède à la pleine capacité d'exercice et devient en droit indépendant et responsable ». Il s'agit essentiellement de la majorité civile, laquelle est visée à l'article 338 du C. civ. qui précise que « le mineur est l'individu de l'un ou de l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis ». Il convient de préciser que le terme « mineur » signifie également « qui n'a pas atteint l'âge de... ». Le mineur est donc l'individu qui est âgé de moins de dix-huit ans. Aux termes de l'article 80 du nouveau code pénal applicable au Cameroun, le mineur de 10 ans n'est pas pénalement responsable ; par contre le mineur de 10 à 14 ans est pénalement responsable mais ne peut faire l'objet que de l'une des mesures spéciales prévues par la loi, quant aux mineurs âgé de plus de 14 ans et de moins de 18 ans ils sont pénalement responsable et bénéficient de l'excuse atténuante, enfin le majeur de 18 ans est pénalement

¹ BECCASIRE (C.), « Des délits et des peines », préface de Robert BADINTER, Paris, GF-Flammarion, (1764), 1991, P.179.

² DURKHEIM (E.), « La division du travail social », 1893 in A. GARAPON, F. GROS et T. PECH, et ce sera justice. Punir en démocratie, Paris, Odile Jacob, 2001, P. 67.

responsable. Par privation de liberté, on entend toute forme de détention, d'emprisonnement ou le placement d'une personne dans un établissement public ou privé dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré, ordonnés par une autorité judiciaire, administrative ou autre³. Il s'agit d'empêcher toute personne de son mouvement d'aller et venir. Il s'agit d'abord dans le cadre de cette étude, d'un mineur gardé à vue ou en détention provisoire. Et aussi, du mineur condamné, c'est-à-dire, celui ayant fait l'objet d'une condamnation définitive.

On se pose la question de savoir : peut-on s'en jouir du traitement du mineur privé de liberté en droit camerounais ?

Les mineurs privés de leur liberté d'aller en tant qu'être humain dispose des droits sacrés (II) qui sont, selon la Déclaration des droits de l'homme et de citoyen, inaliénables. Lesquels droits fondamentaux doivent être renforcés afin de préserver leur dignité, leur intégrité physique ou les garanties essentielles du procès équitable, mais triste est le constat, il leur est réservé un traitement inadapté (I).

I- Le traitement inadapté du mineur condamné

Si l'emprisonnement est classiquement considéré comme peu satisfaisant pour répondre à la délinquance des mineurs, il existe très peu de réponses répressives alternatives ⁴ à l'emprisonnement qui combleraient entièrement.

Le Cameroun compte 67 prisons, dont 10 prisons centrales, 35 prisons principales et 22 prisons secondaires. Construites pour la plupart à l'époque coloniale, elles sont vétustes, exiguës et dans un état de délabrement avancé. Cet état de chose témoigne de la difficulté liée aux conditions de détention de mineurs (A). Voilà pourquoi la mission des personnels pénitentiaire doit être réorientée (B).

A- Assimilation du mineur aux conditions de détention des délinquants majeurs.

Les conditions carcérales demeuraient désastreuses au Cameroun : surpopulation chronique, nourriture insuffisante, soins médicaux limités, et conditions sanitaires et d'hygiène

³ Cf. Règle 11 (b) des Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté.

⁴ Cf. « les mineurs : la hantise des personnels pénitentiaires », in J-J. Hyeat (Président), G-P.CABANEL (rapporteur), Prisons ; une humiliation pour la république, travaux de la commission d'enquête du sénat, juin 2000.

déplorables. La prison de Maroua accueillait 1 500 détenus, soit plus de quatre fois la capacité prévue. La population de la prison centrale de Yaoundé était d'environ 4 400 détenus alors que sa capacité maximale est de 1 500 prisonniers. Cette surpopulation carcérale était principalement due aux vagues d'arrestations, depuis 2014, de personnes accusées de soutenir Boko Haram, au grand nombre de personnes détenues sans inculpation, et à l'inefficacité du système judiciaire. Les mineurs sont détenus dans les conditions alarmantes (1), lesquelles conditions ne respectent pas les normes internationales en matière de détention des mineurs. La prison de manière générale est plongée dans une misère (2).

1- La misère carcérale généralisée.

En ce qui concerne les conditions de détention en général, certaines normes minima doivent être observées quelles que soient les considérations économiques ou budgétaires liées au niveau de développement de l'Etat partie et pouvant rendre ces obligations difficiles à respecter. Il s'agit en effet, des règles 10, 12, 17, 19 et 20 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus prévoient notamment les normes suivantes : minimum de surface et de volume d'air pour chaque détenu, installations hygiéniques suffisantes, vêtements ne devant en aucune manière être dégradants ou humiliants, fourniture d'un lit séparé et alimentation (a) d'une valeur nutritive suffisante pour assurer la santé (b) des détenus.

a- Alimentation.

Le droit à l'alimentation des personnes privées de libertés fait l'objet d'une attention toute aussi particulière tant au niveau national qu'international. Ce droit capte aussi l'attention des personnes morales que des personnes privées de liberté. Ainsi, BILL Clinton à l'occasion de la journée mondiale de l'alimentation célébrée le 16 Octobre 1996, disait qu'« aucun droit n'a de sens ou de valeur lorsque la faim frappe »⁵. Ce propos va en droite ligne avec l'adage qui dit qu'« un ventre affamé n'a point d'oreille ». L'alimentation reste un droit fondamental. D'après le Comité des Droits Économiques Sociaux et Culturels (Comité DESC), le droit à une nourriture suffisante est lié « à la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux de l'homme ». Au regard de ces positions, on peut aisément

⁵ GERTRUDE APOVO (I.), *Le droit de l'homme à l'alimentation en République du Bénin*, mémoire de fin de formation en vue de l'obtention d'un DEA de l'université d'Abomey-calavi, p .10, 2009.

comprendre à quel point l'alimentation est l'un des droits fondamentaux, elle est même liée à la dignité de la personne humaine.

Au plan international, le droit à l'alimentation est consacré par l'Ensemble des Règles Minima pour le Traitement des Détenues en ces termes : « *tout détenu doit recevoir de l'Administration aux heures usuelles une alimentation de bonne qualité, bien préparée et servie ayant une valeur nutritive au maintien de sa santé et de ses forces* »⁶.

Au plan national l'article 29 alinéa 1 du décret n°92/052 du 27 mars 1992 portant régime pénitentiaire du Cameroun précise que : « les prisonniers ont droit à une ration journalière. Cette ration doit être équilibrée et suffisante pour éviter aux détenus toute carence alimentaire et leur donner l'énergie indispensable à leur santé et à l'exécution des travaux auxquels ils sont astreints ». Son alinéa (2) précise qu'« Elle se compose en principe des denrées de la localité et doit dans la mesure du possible respecter les exigences de la coutume ou de la religion des détenus en matière d'alimentation »

Les prisons camerounaises connaissent des graves problèmes de nutrition du fait des carences observées en termes de quantité et de qualité. La ration alimentaire servie aux détenus ne tient pas compte des leurs besoins nutritionnels. La malnutrition constitue ainsi l'une des causes principales de maladie et de mortalité dans les centres de détention. La plupart des pensionnaires interrogés lors des visites de lieux de privation de liberté déclare que leur alimentation est de mauvaise qualité et de quantité insuffisante. Ils n'auraient droit chacun qu'à un repas par jour. C'est le cas de la prison de Mokolo où les mineurs ont droit à un seul repas par jour de 9h30mn à 10h. C'est qui est souvent source de carence alimentaire chez les détenus. Ce n'est qu'avec l'appui des partenaires, notamment ALDEPA qu'ils ont droit à un repas spécial tous les vendredis et les jours de fête.

En revanche, ce problème n'est pas propre au Cameroun comme le révèle certains rapports notamment des nations unies et Amnesty international. Cette carence alimentaire est observée dans les prisons des États développés pour ne citer que le cas de la France⁷, que dans les États en quête

⁶ L'annexe 4 de la convention interministérielle entre le ministère de la justice et le ministère de la santé donne des précisions sur la quantité et la qualité de la ration au Burundi.

⁷ LAURINE (G), ET JULIA (G.), « Alimentation en milieu carcéral », *conseil national de l'alimentation*, 22-09-2011.

d'émergence à l'instar de la République démocratique du Congo⁸. Certains pays ont envisagé des solutions qui font déjà ses preuves. C'est le cas de Malawi par exemple où l'administration pénitentiaire, en étroite collaboration avec l'organisation non gouvernementale Penal Reform International, a développé un projet pour améliorer les exploitations agricoles des prisons et augmenter leur productivité. Ce projet aide les prisons du pays à devenir plus autonomes en matière de production alimentaire, en vue de nourrir les détenus et les membres du personnel ainsi que leur famille, et de fournir aux détenus une formation sur les méthodes agricoles. Au Burundi, ils vont même plus loin en précisant la qualité et la quantité de la nourriture des détenus. Il est ainsi proclamé que « la ration standard journalière contienne au moins 300 grammes de farine, de préférence le maïs ou, à défaut, celle du manioc, 350 grammes d'haricots, 40 grammes d'huile de palme, 100 grammes de fruits ou légumes frais comme des bananes ou des choux, 6 grammes de sel »⁹

b- l'accès au soin.

Les droits de l'homme aux soins fait pour la première fois son apparition en droit international dans la constitution de l'OMS en 1946, et repris ensuite par d'autres instruments de droit international, tant universels que régionaux¹⁰. le droit à la santé doit être entendu comme un état complet de bien être, physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité¹¹. La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale¹².

En matière de protection de la santé des détenus, elle est organisée au Cameroun par le Décret de 1992 fixant le régime pénitentiaire au Cameroun. Il consacre en ses articles 32 et 33 la

⁸ DJIMODOUM (D.A.), *Le système tchadien de protection de droits fondamentaux de l'enfant*, Mémoire de Master, Droit public général, p. 66, 2013-2014

⁹ Préambule de la Constitution de l'OMS, adopté par la Conférence Internationale de la Santé à New York, § 1 et 2, 19 Juin au 22 Juillet 1946.

¹⁰ Penal Reform International, Fiche pratique sur la réforme pénale No2, 2007(2), La santé en prison : réalisation du droit à la santé, p.3, 2007.

¹¹ Principe 24, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

¹² Art. 32 al 1. DRPC.

prise en charge des détenus dans les infirmeries. En effet, ce droit doit s'exercer à deux niveaux. D'abord à l'entrée via la visite médicale à l'entrée de la prison et ensuite pendant son séjour.

Le droit à la santé du mineur à l'entrée se manifeste par l'accès à la visite médicale. En fait, toute personne qui entre en détention doit obligatoirement être présentée à un médecin qui établira un premier bilan de santé afin de vérifier l'existence éventuelle de troubles psychiatriques ou d'addictions¹³. Dès lors, les détenus se trouvent obligés à passer à un examen ou visite médicale pour déceler toute affection de nature contagieuse et évolutive. Le décret de 1992 recommande en outre dans les règles minimales de détention que : « Chaque détenu est soumis au moment de son incarcération à une visite [...] ¹⁴ ». Cette position est entérinée par l'Ensemble de règles minima en son art. 24 qui requièrent qu'un dossier médical soit établi pour chaque détenu.

Ensuite pendant son séjour, le mineur doit bénéficier d'un soin approprié. Le Conseil International des Infirmières définit le soin comme un ensemble des « moyens par lesquels on s'efforce de rendre la santé à un malade »¹⁵. Ainsi, chaque établissement pénitentiaire puisse disposer au moins des services d'un médecin qualifié ayant des connaissances en psychiatrie. Les lieux de détention doivent être pourvus d'un matériel, d'un outillage et des produits pharmaceutiques permettant de donner les soins et le traitement convenables aux détenus malades. Dans le cas où un malade aurait besoin de soins externes, des dispositions doivent être prises pour son transfert dans un hôpital civil.

Malheureusement au Cameroun, il ne serait pas exagéré de dire que les prisons sont des lieux potentiellement dangereux pour la santé des détenus surtout mineur, et même celle du personnel pénitentiaire. Dans certaines prisons il n'existe pas d'infirmerie. Pour celles dans lesquelles on peut trouver des infirmeries, ces dernières sont largement sous équipées car le minimum médical n'est pas disponible. Sur le terrain, le personnel médical lui-même ne souhaite pas trop être en contact avec les détenus par crainte de leur supposée dangerosité ou de contagion. Pourtant, « Les prisons surpeuplées qui abritent des détenus malades, qui présentent une mauvaise

¹³ CHU DE MONTPELLIER, *Le soin en milieu carcéral*, Mémoire, Option Electroradiologie Médicale, Institut de Formation de Manipulateurs en Electroradiologie Médicale, p.28, 2008

¹⁴ Groupe de réflexion « soins et détention », « Vers des soins de santé à part entière pour les détenus et les internés en Belgique », pp.5, 2014.

¹⁵ Déclaration des chefs d'état au 4e Sommet des états baltes sur les risques des maladies transmissibles. Publiée à Saint Pétersbourg le 10 juin 2002.

hygiène et des installations sanitaires inadaptées constituent un grand risque dans le domaine des maladies transmissibles dans la région. La santé dans les prisons doit être une priorité »¹⁶. Des nombreuses maladies contagieuses se transmettent dans les prisons. C'est l'exemple de la prison de MOKOLO où quatre personnes sont dépistées séropositives dont 2 mères et leurs 2 enfants. Des exemples comme ceux-là sont légion dans nos prisons faute de soin adéquat.

Dans l'ensemble les soins médicaux, l'hygiène et les médicaments étaient quantitativement et qualitativement insuffisants. Les maladies et les affections en tous genres étaient endémiques et les détenus malades n'étaient pas systématiquement et rapidement isolés du reste de la population carcérale pour cause de manque d'installations telles que : La malnutrition, la tuberculose, les bronchites, le paludisme, l'hépatite, la gale et de nombreuses autres affections non traitées, y compris les infections, les parasites, la déshydratation et la diarrhée étaient endémiques. À la prison centrale de Buéa, par exemple, l'infirmerie comptait quatre lits et un effectif de quatre personnes – un médecin, un infirmier, un aide infirmier et un technicien de laboratoire – dont certaines devaient également fournir des services dans d'autres prisons¹⁷

2- Les conditions de détention non respectées

Les différentes catégories de détenus doivent être placées dans des établissements ou quartiers d'établissements distincts, en tenant compte de leur sexe, de leur âge, de leurs antécédents, des motifs de leur détention et des exigences de leur traitement. En effet, tout enfant privé de liberté en particulier, sera séparé des adultes¹⁸ (a) sous réserve des certaines conditions¹⁹. L'art. 28²⁰ dispose aussi que les mineurs doivent être détenus dans des conditions en vue de fournir aux intéressés le type de traitement le mieux adapté à leurs besoins (b) et de protéger leur intégrité physique, morale et mentale ainsi que leur bien-être.

a- Séparation stricte et catégorielle des mineurs

Georges Vignaux disait en 1999 que « *Dès que je pense le monde, je l'organise et je ne peux pas penser le monde sans classer les choses ou les phénomènes qui, à mon sens, le composent.*

¹⁶ Rapport 2016 sur les droits de l'homme – Cameroun.

¹⁷ Cf. Art. 37, (c) de la CIDE.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Cf., art. 38, (c) de la CIDE.

²⁰ CIDE. *Ibid.*

Tel est le paradoxe de nos vies et de nos sociétés : tout se classe pour se penser, tout s'organise pour se comparer et donc se catégoriser ». Cette citation montre le caractère utilitaire de la séparation et de l'organisation même dans les prisons. Ce n'est que de cette façon que la prison pourra réussir sa mission de rééducation. Ainsi, les mineurs en prison doivent être séparés des majeurs délinquants pour éviter la contagion ou l'influence de ceux-ci. Cette thèse trouve sa consécration dans les articles 20 du Décret N°92/052 du 27 mars 1992 décret portant organisation du régime pénitentiaire au Cameroun et 553 du Code de Procédure pénale, une scission stricte doit être faite entre les prévenus, les condamnés, les femmes et les mineurs. Pour les mineurs particulièrement, le code de procédure pénale dispose que « *le mineur ne peut être détenu que dans un établissement de rééducation ou dans un quartier spécial d'une prison habilitée à accueillir les mineurs* »²¹.

Ensuite, l'alinéa suivant poursuit en faisant un tempérament en ces termes: « A défaut d'un établissement de rééducation ou de quartier spécial, le mineur peut être détenu dans une prison pour majeurs, mais doit être séparé de ceux-ci »²². La cohabitation des mineurs avec les autres catégories de détenus par exemple, n'est pas favorable à leur rééducation telle que le prévoit les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté. A ce jour, le Cameroun compte 10 Prisons Centrales, 50 Prisons Principales et 18 Prisons Secondaires, mais il n'y'a aucune prison conçue spécialement pour accueillir les mineurs. Ceux-ci ont juste des quartiers et c'est chose qui n'est même pas effectif dans certaines prisons. Cet état de chose ne rend pas effectif cette séparation, il accentue plutôt la délinquance des mineurs dans la mesure où ils sont sujets à tous genre de violation de la part des adultes. Des témoignages fréquents corroborent cette appréciation. Les cas des mineurs, ISSOMA BENOUGOU, FONE MAFO Cédric, BALOKA Luc SALOMON, ZINGA Albert, NDJA Yannick, ALIM SALI Amadou et OUMAROU détenus au quartier dit « KOSOVO » à la prison de Kondengui, quartier réservé aux adultes , sont des exemples parmi tant d'autres²³.

En plus, il faut reconnaître que certains mineurs refusent délibérément de rester dans leurs quartiers et préfèrent vivre au milieu des adultes-parmi lesquels les bandits de grands chemin, avec

²¹ Cf., art 706 al. 1 du CPP.

²² Cf., al. 2 706 du CPP.

²³ RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME 2008-2010.

tous les risques que ce comportement blâmable peut entraîner. D'un côté, la séparation ne profite qu'aux garçons²⁴. Les filles mineures, quoique moins nombreuses, vivent dans les quartiers réservés aux femmes.²⁵

b- La satisfaction des besoins de base des mineurs

La satisfaction des besoins de base du mineur détenu consiste en la réalisation de certain élément notamment le logement et l'habillement. S'agissant des logements les détenus doivent jouir des conditions de logement adaptées à la durée de leur détention afin de leur permettre d'exécuter facilement leur peine et aussi faciliter leur réinsertion. Pour ce qui est de l'habillement, il incombe à l'Etat de leur fournir un uniforme.

Sur le plan du logement, il faut relever que le Cameroun a opté pour l'emprisonnement individuel²⁶. Par conséquent, l'Etat doit fournir la literie qui est garni d'une natte et éventuellement d'une couverture. C'est ce que laisse entrevoir l'art.30 al 2 du décret portant régime pénitentiaire Camerounais en ces termes : « tout détenu dispose d'un lit garni d'une natte, d'une couverture et éventuellement d'un matelas et d'un traversin,...²⁷ ». L'ensemble des règles minima va aussi dans ce sens en disposant que « Chaque détenu doit disposer en conformité des usages locaux ou nationaux, d'un lit individuel et d'une literie individuelle et suffisante, entretenue convenablement et renouvelée de façon à en assurer la propreté ». La règle poursuit en disant que « Les cellules ou chambres destinées à l'isolement nocturne ne doivent être occupées que par un seul détenu. Lorsqu'on recourt à des dortoirs, ceux-ci doivent être occupés par des détenus soigneusement sélectionnés et reconnus aptes à être logés dans ces conditions. La nuit, ils seront soumis à une surveillance régulière, adaptée au type d'établissement considéré »²⁸.

Au regard de ces dispositions au combien claire, il fait une obligation à l'administration pénitentiaire de fournir aux détenus un logement nécessaire et adéquat et ce jusqu'à l'épuisement de leur peine. Quant à l'habillement, l'administration est toujours débitrice de l'habillement au sens de décret de 1992 sur le régime pénitentiaire. En effet, l'art. 30 alinéa1 dispose en ces termes

²⁴ EYIKE-VIEUX, *Le mineur et la loi pénale camerounaise. op. cit.*, p.136.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Art. 553 al., 1 CCP.

²⁷ Art. 30, al.2 DRPC.

²⁸ ERMTD, Règle 9.

: « tout détenu condamné reçoit un uniforme qu'il est tenu de porter en public »²⁹. Tous détenu, fut-il mineur ou majeur doit être vêtit par l'administration pénitentiaire durant son séjour en détention.

Toutefois, les détenus peuvent porter leur habit avec lequel ils sont entrés en prison. Dans le cas où ils sont interdits de porter, l'administration doit lui fournir un trousseau qui soit adapté aux conditions climatiques et de nature à l'éviter une maladie³⁰. Malheureusement au Cameroun, il existe un grand fossé entre les dispositions textuelles telles que définies et la pratique. En effet, Lors d'une visite effectuée à la prison centrale de Kondengui à Yaoundé par la CNDHL, plusieurs plaintes ont été reçues des plaintes de détenus signalant un grave surpeuplement et un manque de lits. La commission a indiqué dans son rapport que les autorités carcérales acceptaient en échange de lits et d'hébergement dans de meilleures zones de l'établissement des pots-de-vin atteignant 25 000 francs CFA (50 dollars des États-Unis), montant prohibitif pour la plupart des détenus³¹. En juin 2013, le journal Le Messenger a signalé que plus de 1 000 détenus et prisonniers à la prison de New Bell à Douala dormaient à même le sol ou sur des feuilles de carton. Tous ces détails qui sont ubuesques nous amènent à réfléchir sur la fonction du personnel pénitentiaire.

B- La réorientation de la fonction du personnel pénitentiaire

Le personnel pénitentiaire appelé à assurer l'application des décisions de justice privatives de liberté ne doit pas nier l'autre pan de sa mission qui est la resocialisation du coupable. L'accomplissement de cette mission passe par l'adaptation des formations dispensées aux personnels l'administration pénitentiaire. Car comme le dit Jacques- Oberlin MBOCK « *Il ne suffit plus, de placer dans les établissements pénitentiaires des gardiens de prisons uniquement préoccupés de discipline et de sécurité, mais des agents ayant reçu une formation appropriée et réalisant l'importance de leur fonction dans la mise en pratique de la nouvelle politique*

²⁹ Art 30 al. 1, DRPC.

³⁰ Règle 17 al 1. « Tout détenu qui n'est pas autorisé à porter ses vêtements personnels doit recevoir un trousseau qui soit approprié au climat et suffisant pour le maintenir en bonne santé. Ces vêtements ne doivent en aucune manière être dégradants ou humiliants ».

³¹ Rapports des pratiques des pays en matière de droits de l'homme - 2012 Département d'État des États-Unis Bureau pour la démocratie, les droits de l'homme et le travail, p. 5.

pénitentiaire »³². Ainsi, il est donc urgent de questionner la spécialisation des personnels pénitentiaire (1), et la nécessité de reformer le système carcéral camerounais (2).

1- La spécialisation des personnels pour les prisons pour mineurs.

En principe, par le biais de la spécialisation, les établissements pénitentiaires concernés ne doivent réunir qu'une catégorie spécifique de délinquants et aussi des personnels auxquels un ensemble de mesures analogues peuvent être appliquées. Il nous paraît important que la réorientation de la formation des personnels de l'administration pénitentiaire soit faite. Comme le dit Jacques-Oberlin MBOCK : « *Aucune rénovation dans le monde carcéral ne saurait se faire sans la participation du personnel pénitentiaire qui ne demande qu'à recevoir une formation adéquate et une optique d'action claire.* ». L'actuelle formation ne cadre pas du tout avec leur mission de resocialisation des détenus. Le contenu des programmes de formation n'a pas beaucoup changé sauf que les cours des Droits de l'homme ont été introduits. Il faut peut-être aussi faire appel à des sociologues, à des psychologues. Bref élargir le plus possible la formation pour qu'elle corresponde aux exigences carcérales du moment, surtout en matière de resocialisation des détenus (a) en mettant un accent particulier sur le rôle que joue particulièrement le régisseur de prison (b).

a- La participation du personnel pénitentiaire dans l'œuvre de resocialisation

Le personnel est l'élément primordial de tout système pénitentiaire. Les administrations pénitentiaires devraient reconnaître cet état de fait et consacrer beaucoup de temps et de ressources au recrutement, à la sélection et à la formation du personnel travaillant en milieu carcéral. S'assurer que le personnel des établissements dans lesquels se trouvent des détenus mineurs comporte un nombre suffisant d'agents de qualité, bien formés, devrait constituer une priorité pour tous les systèmes pénitentiaires. Le personnel amené à travailler avec des détenus doit posséder de bonnes qualités humaines alliées à de solides compétences techniques. Les qualités humaines de ses membres doivent leur permettre de traiter tous les détenus, y compris les mineurs, d'une manière impartiale, humaine et juste. Cet avis est renforcé par ces propos tenu lors du conseil de l'Europe « Autant que faire se peut, les services pénitentiaires et de probation doivent choisir et recruter du personnel doté de compétences linguistiques et d'une sensibilité culturelle. Des formations de

³² Jacques- Oberlin MBOCK, op.cit. p.67

sensibilisation au fait interculturel et interreligieux doivent faire partie intégrante de l'éducation et de la formation des membres du personnel afin de promouvoir la compréhension et la tolérance vis-à-vis de la diversité des croyances et des traditions ».³³

Les personnels de l'administration ne doivent pas mettre un accent sur son rôle de gardien ou de surveillant de prison pour orienter sa mission désormais vers la resocialisation des détenus. Ils seront donc des éducateurs et non des gardiens. Comme le dit Guy-Pierre CABANEL « Ils (surveillants de prison) sont des porte-clés plutôt que des éducateurs »³⁴. A l'analyse, la réorientation de la formation du personnel doit en faire des "éducateurs spécialisés" ayant pour but non seulement de combattre le désordre et l'anarchie, mais aussi d'habituer les détenus au respect de leurs obligations. Donc la mission d'assurer la rééducation du prisonnier à travers l'ordre et la discipline que le personnel se doit d'instaurer dans la prison.

Malheureusement, à la lecture des différentes dispositions textuelles qui régulent le service public pénitentiaire au Cameroun, des inquiétudes peuvent être formulées sur la formation essentiellement militarisée. Il est également regrettable de constater que la formation de ce personnel ne soit pas l'affaire des psychologues, des psychiatres en plus des criminologues et pénologues. Si l'intervention de ces spécialistes du comportement humain est bien appréciée dans la société des hommes libres, elle s'avère encore plus indispensable dans le cadre de la formation du personnel d'encadrement comme en milieu fermé auprès des détenus. La priorité est accordée à la mission de sécurité, a installé une culture de l'autorité, de la crainte et de la force. C'est dans ces sens que des nombreuses organisations internationales de défense des droits de l'homme, dont Journalistes en Afrique pour le développement, Prison Fellowship et Amnesty International, et certains membres du personnel carcéral ont émis des rapports indiquant que l'usage de la torture était largement répandu. À la prison de New Bell de Douala et dans d'autres centres de détention de sécurité minimale, des gardiens battaient les prisonniers. Ceci va en violation des droits des

³³ Conseil de l'Europe (2016) : Lignes directrices à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, principe 13.

³⁴ G. P. CABANEL (rapporteur), Prisons : une humiliation pour la république. Rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France n°449, Paris, Sénat, Tome 1, 224 p. ; Tome 2, p. 551, 2000.

détenus. Mais aussi une violation des missions qui sont confiées aux personnels pénitentiaire. Reste à voir le rôle particulier qui est attribué au régisseur de prison³⁵.

b- Le rôle particulier du régisseur de prison

Le laxisme des autorités pénitentiaires et particulièrement le régisseur de prison devant l'injustice en cas de prolongement abusif de la détention provisoire devrait heurter les consciences³⁶. A cet effet ils ont besoin d'une certaine légitimité pour stopper net ces égarements³⁷. Afin d'engager la responsabilité du régisseur de prison, il serait souhaitable de redéfinir le rôle de ce dernier. Ceci peut passer par la prescription de mesures permettant de résoudre le problème des prévenus dont le délai de détention provisoire est dépassé. Il est donc indispensable et urgent que le législateur accorde le pouvoir d'action au régisseur de prisons pour le respect des délais de détention provisoire, mais aussi les formalités de libération à la fin de la peine et par ricochet pour le désencombrement des prisons. La pertinence de cette hypothèse n'est plus à démontrer puisque, non seulement le droit à la présomption d'innocence sera protégé, mais également, cela décongestionnera les prisons camerounaises.

En effet, l'intervention du régisseur de prisons consisterait, après examen de la situation du prévenu, à saisir la juridiction ayant prononcé la détention provisoire lorsque les délais de celle-ci sont écoulés. La juridiction saisie a donc un délai de trois semaines pour prendre les mesures qui s'imposent. A l'absence de la réponse de la juridiction pénale dans ce délai, le régisseur doit mettre en liberté le prévenu détenu abusivement après avoir informé le procureur de la République de sa décision. La juridiction n'est pas "dessaisie de ses pouvoirs" puisqu'elle peut, dans un délai de trois semaines, statuer sur le sort du prévenu³⁸. Ces nouvelles dispositions, nécessairement législatives, ne doivent pas rester sans une action en justice. A ce niveau, la responsabilité du régisseur peut être engagée en cas d'inapplication de la loi. Par contre, la responsabilité des décideurs (juges pénaux) sera engagée si le régisseur va au bout de sa démarche sans réaction de leur part. Cette

³⁵ RÉGINE NGONO BOUNOUNGO, *op. cit.*, p.494.

³⁶ DAYAN (J.), « Enferment des mineurs délinquants. Dans les murs », *Dans Adolescence* 2012/4 (T. 30 n°4) 2012/4 (T. 30 n°4), pages 783 à 796 Éditions GREUPP

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibidem*, p. 438.

redéfinition du rôle à la fois des personnels et du régisseur de prison est urgente au même titre que celle du système carcéral.

2- L'urgence de la réforme du système Carcéral

La peine privative de liberté consiste à envoyer les individus en prison et non pas à les envoyer en liberté pour y subir une peine. Les condamnés sont incarcérés à titre de châtement et non en vue d'un châtement³⁹. C'est dire que la prison, comme peine privative de liberté, est elle-même suffisante. A cet égard, la privation de liberté doit être exécutée hors de toute promiscuité corruptrice et dans un cadre non déshumanisant. Par respect pour sa dignité humaine, les conditions de détention et le traitement carcéral doivent être pensés, organisés et appliqués de manière à atteindre certains objectifs. Un vaste programme de travail que dressait la loi pénitentiaire française de 2009 définissait ainsi les fonctions de la peine d'emprisonnement en ces termes : « *Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions.* »⁴⁰. Ces maux sont le plus souvent les conséquences d'une mauvaise application de la politique de spécialisation des prisons (a), mais aussi l'inexistence d'une politique post-pénitentiaire (b).

a- Le manque de spécialisation des prisons.

Conformément au décret de 1992 portant régime pénitentiaire camerounais, il existe plusieurs prisons classé suivant la nature de leurs activités, et aussi par degré de gravité ou en fonction de leur situation juridique. Ainsi, nous avons des centres pénitentiaires qui sont classés selon que les personnes soit des prévenues, des condamnés ou même de gardés à vue⁴¹. L'article 2 quant à lui nous énumère cinq catégories des prisons à savoir les prisons d'orientation ou de sélection ; les centres de relégation ; les prisons de production ; les prisons écoles et les prisons spéciales. Cette catégorisation a sans doute un objectif déterminé, c'est celui de l'individualisation

³⁹ DAYAN (J.), « Enferment des mineurs délinquants. Dans les murs », Dans Adolescence 2012/4 (T. 30 n°4) 2012/4 (T. 30 n°4), pages 783 à 796 Éditions GREUPP

⁴⁰ Article 1, LOI n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1), JORF n°0273 du 25 novembre 2009 page 20192, texte n° 1, NOR: JUSX0814219L

⁴¹ Article 1er du décret de 1992 portant régime pénitentiaire camerounais.

de la peine qui permettrait la réalisation de la finalité de la peine privative de liberté, qu'est la resocialisation.

En effet, les prisons écoles sont, aux termes de l'article 6 de ce décret, destinées à la formation théorique et pratique des condamnés ou des mineurs placés en rééducation. Les prisons spéciales, d'après l'article 7 du même décret, sont réservées aux femmes et aux mineurs. Elles sont assimilées aux prisons écoles⁴².

Pour les cas des mineurs, l'utilité de mettre en place une prison, quartier ou centre spécifique pour mineurs n'est pas à démontrer⁴³. Cette catégorie de détenus demande une attention particulière. Pour une prise en charge efficace de cette population, les spécificités des centres devant les accueillir devraient être séparées des autres. Cette spécialisation est consacrée par l'article 6 du décret de 1992 en ces termes « *Les prisons écoles sont destinées à la formation théorique et pratique des condamnés ou des mineurs placés en rééducation* »⁴⁴. Ainsi, les mineurs en âge de scolarisation bénéficieront d'une formation théorique et les mineurs qui ont un certain âge quant à subiront une formation pratique en vue de faciliter leur resocialisation. L'art. 7 apporte beaucoup plus de précisions en disant que « les prisons spéciales sont réservées aux femmes et aux mineurs. Elles sont assimilées aux prisons écoles »⁴⁵. L'art. 37 de la CIDE vient aussi renforcer ces dispositifs en déclarant que tout enfant privé de liberté doit être séparé des adultes. A la suite de cette convention internationale, la CADBE n'est pas resté en marge de cette protection. Elle dispose en son art. 17 que les Etats veiller à ce que les enfants soient séparés des adultes sur les lieux de détention ou d'emprisonnement⁴⁶.

⁴² EYIKE-VIEUX, *Le mineur et la loi pénale camerounaise. op. cit.*, p. 135.

⁴³ On a déjà montré que les instruments internationaux, dans leur ensemble, exigent que l'incarcération des mineurs soit une réponse ultime, de courte durée, et exceptionnelle à la délinquance qu'ils produisent. Néanmoins, lorsque, le cas échéant, cette détention est décidée, elle doit répondre à certaines règles, qu'ils ont également fixées. Les Règles de Beijing, préconisent, au sein de leurs articles 13.4 et 13.5, de séparer en détention les mineurs des adultes et même de les accueillir dans des établissements distincts. Ils invitent également les pays à leur procurer, en détention, les soins, la protection et l'assistance adaptés à leur âge. La Convention internationale des droits de l'enfant prévoit, en son article 37, que tout enfant privé de sa liberté soit séparé des adultes à moins que l'on estime préférable, dans son intérêt supérieur, de ne pas le faire, qu'il soit traité avec humanité et dans le respect de sa dignité et, enfin, que les liens familiaux soient préservés.

⁴⁴ Cf. Art 6 du décret de 1992 portant régime pénitentiaire camerounais.

⁴⁵ Cf., Art 7 *ibid.*

⁴⁶ Art., 17 al.2-b de la CADBE.

Dans la pratique, ces dispositions sont restées des lettres mortes. Plusieurs mineurs continuent de cohabiter avec les majeurs. C'est le cas dans la prison de Maroua où la délégation de la FIDH a pu rencontrer le Procureur de la République près le Tribunal de Maroua, qui a reconnu que des détenus mineurs cohabitent avec des adultes⁴⁷. Ces situations qui prévalent au Cameroun sont donc en violation des normes internationales établies et ont une incidence notoire sur les politiques de protection des droits de l'homme. L'illustration en est faite dans la quasi-totalité des prisons principales du Cameroun en général et celles de la Région du Littoral en particulier. A cet égard, la cohabitation des mineurs avec les autres catégories de détenus par exemple, n'est pas favorable à leur rééducation telle que le prévoit les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté ou encore le code de procédure pénale qui privilégie la réinsertion sociale du mineur ; cette réinsertion découlant de l'éducation reçue au sein d'une maison d'incarcération destinée à le resocialiser plutôt que de le condamner. Au quotidien, cette cohabitation est de nature à accentuer leur délinquance dans la mesure où ils sont sujets à tous genres de violation de la part des adultes⁴⁸. Les cas de ISSO- MA BOUNGOU, FONE MAFO Cédric, BALOKA Luc SALOMON, ZINGA Albert, NDJA Yannick, ALIM SALI Amadou et OUMAROU détenus au quartier dit « KOSOVO » à la prison de Kondengui est une parfaite illustration de ce manque de séparation⁴⁹. Cet état de chose est dû à l'inexistence d'une politique post-pénitentiaire.

b- L'inexistence de politique post-pénitentiaire.

En principe, le tout n'est pas de traiter les détenus mineurs avec humanité et décence. Mais aussi, les autorités de l'administration pénitentiaire doivent également fournir à ceux qui leur sont confiés la possibilité de changer et de se développer. Cela exige des compétences considérables et beaucoup de dévouement. La plupart des prisons sont ne remplies de personnes qui vivaient en marge de la société. Beaucoup des détenus mineurs viennent d'un milieu extrêmement pauvre et de familles perturbées comme nous l'avons montré ; beaucoup d'entre eux étaient sous scolarisé et par conséquent avec un niveau intellectuel souvent faible ; certains vivaient dans la rue et n'ont aucun réseau social légitime. Il n'est pas facile de changer les perspectives d'avenir de ces

⁴⁷ Rapport fédération internationale des leagues de droit de l'homme, n° 370, p.15, Octobre 2003.

⁴⁸ Rapport fédération internationale des leagues de droit de l'homme, n° 370, p.15, Octobre 2003.

⁴⁹ Rapport sur l'état des droits de l'homme au Cameroun 2010 (RECODH), *op.cit.*

personnes défavorisées. Plusieurs règles ont fait de la réinsertion des détenus une priorité. C'est ce qui explique la prolifération des normes tant sur le plan international que sur le plan national.

Au plan international, la règle de HAVANE a consacré la politique de réinsertion en son 79ème point en ces termes « Tout mineur doit bénéficier de dispositions visant à faciliter son retour dans la société, dans sa famille, dans le milieu scolaire ou dans la vie active après sa libération. Des procédures, notamment la libération anticipée, et des stages doivent être spécialement conçus à cette fin »⁵⁰. Dans l'esprit de cette norme, le mineur privé des libertés doit avoir été préparé à la réinsertion ceci passe par le maintien des liens familiaux et jusqu'au stage qui est programmé à cette fin. Cette consécration est renforcée par les Nations Unies à travers l'Ensemble de règles minima qui recommande que « Le devoir de la société ne cesse pas à la libération d'un détenu. Il faudrait donc disposer d'organismes gouvernementaux ou privés capables d'apporter au détenu libéré une aide post-pénitentiaire efficace, tendant à diminuer les préjugés à son égard et lui permettant de se reclasser dans sa communauté. »⁵¹. La CIDE elle aussi s'est prononcée sur la politique de réinsertion en ces termes : « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé. Cette réadaptation et cette réinsertion se déroulent dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant »⁵². La CIDE va plus loin en généralisant la réinsertion des détenus, aussi bien les mineurs victimes que les mineurs en conflit avec la loi.

Le continent africain et particulièrement le Cameroun n'est pas resté en marge de cette politique de réinsertion. Le CADBE dispose en son art. 17 al 3 que « *Le but essentiel du traitement de l'enfant durant le procès, et aussi s'il est déclaré coupable d'avoir enfreint la loi pénale, est son amendement, sa réintégration au sein de sa famille et sa réhabilitation sociale* ». Selon cet art, la condamnation du mineur doit avoir pour but sa réintégration ou sa réhabilitation sociale⁵³. Le

⁵⁰ Cf., 79e règles des nations unies pour la protection des mineurs privés des libertés (Règle de Havane).

⁵¹ Article 64, Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Genève, 1995, approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977

⁵² Cf., art. 2 décret 92/52 du 27 mars 1992 portant régime pénitentiaire.

⁵³ DAYAN (J.), « Enferment des mineurs délinquants. Dans les murs », *Dans Adolescence* 2012/4 (T. 30 n°4) 2012/4 (T. 30 n°4), pages 783 à 796 Éditions GREUPP op. cit., p. 122

Cameroun quant à lui l'a énoncé dans son décret de 1992, notamment en son art. 64 en ces termes : « *L'assistance sociale aux détenus est assurée sous l'autorité du Régisseur par les services spécialisés du Ministère chargé des Affaires Sociales. Elle a notamment pour objet de contribuer au relèvement moral des détenus et à leur réinsertion sociale après libération* »⁵⁴. Tous ces textes s'accordent sur le fait que la politique pénitentiaire doit s'orienter vers la réorientation ou la resocialisation des détenus.

Malheureusement, cette politique est ignorée au Cameroun, aucun dispositif n'est conçu nous dit NGONO BOUNOUNGOU. L'auteur poursuit en disant que bien qu'ayant prévu, par le décret en vigueur, les services spécialisés du Ministère des affaires sociales assurant l'assistance sociale aux détenus, aucune structure n'est prévue pour que la mission de réinsertion des détenus soit remplie. Comme c'est l'exemple de la France à travers les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP). Et quand bien même elle existe, le problème de l'insuffisance des moyens fait obstruction à l'accomplissement de cette mission. Le détenu est systématiquement lâché dans la nature à la fin de la peine comme on libèrerait de la cage un fauve capturé et surveillé pendant une période plus ou moins longue.

La politique de réinsertion camerounaise actuelle n'est pas développée vers la réinsertion. Déjà en juillet 2002, un intendant de prison de New-Bell Douala, dans son étude sur « *la difficile réinsertion socioprofessionnelle des ex-détenus et le problème de récidive* » faisait la remarque selon laquelle « la principale cause de la récidive se trouvait dans les difficultés de reclassement des délinquants libérés et plus précisément dans l'absence de véritables programmes de lutte » contre le phénomène de récidive. L'absence d'une politique de réinsertion sociale des détenus produit des conséquences désastreuses. Le phénomène de récidive se ressent partout avec acuité de par l'augmentation accrue de la criminalité et de l'insécurité. L'insécurité sans précédent qui s'installe aux coins des rues malgré le surpeuplement carcéral reste un indicateur de l'échec de la prison et plus particulièrement du manque d'une politique post-pénitentiaire au Cameroun. Nombreux sont les anciens prisonniers qui se trouvent désemparés, démunis, livrés à eux-mêmes.

Nous l'avons vu, les conditions de détention des mineurs sont alarmantes à cause de la misère généralisée et l'absence d'une stricte scission entre les mineurs et majeurs. En plus, il était

⁵⁴ Article 64, décret n°92/052 du 27 mars 1992 portant régime pénitentiaire au Cameroun.

de bon ton que la mission des personnels de l'administration pénitentiaire soit réorientée vers la resocialisation ou la réinsertion de détenus. Reste alors à voir les droits des détenus mineurs.

II- LE RENFORCEMENT DES DROITS DES DETENUS MINEURS

Le mineur privé des libertés reste un citoyen que la société doit aussi protéger⁵⁵, non seulement de la vindicte populaire mais aussi de l'arbitraire des intervenants judiciaires et administratives. Le mineur a ainsi droit à un procès juste et régulier mais aussi adapté en fonction de ses spécificités et de son âge⁵⁶. Lorsqu'il est reconnu coupable comme tel et que les tribunaux décident de le condamner, il doit exécuter sa peine dans des prisons spéciales ou un quartier spécial, en tout cas, séparés des adultes. Pour ce faire, la loi lui reconnaît des prérogatives qui sont de nature à protéger l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces garanties sont entre autre le droit à un conseil, à une assistance juridique, le droit à un soin de santé à la satisfaction des besoins de base. Nous l'avons vu, ces droits, bien qu'ils soient garantis par des instruments juridiques, sont peu efficaces quant à la protection des mineurs privés des libertés⁵⁷. Il serait alors important de mener un regard critique sur les droits de certaines catégories des mineurs privés des libertés (A). Et lorsque des tels droits sont malmenés par des personnes qui sont chargées de le protéger, il faudrait bien qu'il y'ait des organes sanctionneurs, d'où l'exigence impérieuse d'un organe de contrôle (B).

A- Le regard critique sur les droits de certaines catégories des mineurs privés des libertés

Le droit international et toutes les normes internationales pertinentes relatives au traitement des détenus posent le principe fondamental selon lequel ceux-ci devraient être traités avec humanité et avec le respect dû à la dignité inhérente à tout être humain⁵⁸. Et plus particulièrement les enfants

⁵⁵ LAZERGES (C.), « Réponses à la délinquance des mineurs », *Revue de science criminelle* 1998, Chroniques p. 610

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ DAYAN (J.), « Enferment des mineurs délinquants. Dans les murs », *Dans Adolescence* 2012/4 (T. 30 n°4) 2012/4 (T. 30 n°4), pages 783 à 796 Éditions GREUPP

⁵⁸ La prison, enfin, est une des réponses parfois inévitable que la société doit apporter à la délinquance des mineurs. Elle ne doit pas, pour autant, compromettre l'insertion du mineur dans la société. Aussi faut-il envisager une transformation radicale des conditions de détention des mineurs, conditions qui sont, à des degrés divers, totalement inadaptées. Cette exigence est d'autant plus forte que l'incarcération des mineurs pèse, statistiquement, de plus en plus lourd. Les solutions passent d'abord par un réaménagement de la carte pénitentiaire et le développement systématique, dans chaque maison d'arrêt, d'un quartier pour mineurs, offrant des conditions de détention dignes et propices à un réel suivi éducatif. Ces quartiers pourraient continuer d'accueillir les mineurs devenus majeurs pendant leur détention. Parallèlement, le centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis, qui ne convient absolument pas pour les mineurs, doit être reconverti.

qui sont associés aux forces et groupes armés(EAFGA). Il est important que la détention et la gestion de cette catégorie des détenus soient fondées sur une base juridique et un cadre procédural clairs qui soient conformes aux obligations imposées par le droit international et définissent clairement les institutions et services concernés, ainsi que leurs rôles, responsabilités et pouvoirs respectifs en la matière. Tous les détenus, y compris les détenus extrémistes violents, ont le droit de jouir des conditions de vie générales prévues dans l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus. Une bonne pratique en matière de gestion pénitentiaire a révélé que, lorsque les droits de l'homme et la dignité des détenus sont respectés et que ceux-ci sont bien traités, la probabilité qu'ils causent des troubles et des désordres est bien plus faible. Les États sont soumis à l'obligation positive de respecter ces exigences fondamentales notamment le respect des droits des EAFGA (1) et la spécialisation dans l'encadrement des EAFGA (2).

1- Les droits des enfants associés aux forces et groupes armés.

L'existence d'enfants soldats est l'un des phénomènes les plus alarmants observés en ce qui concerne les enfants et les conflits armés. Aujourd'hui, des enfants combattent dans la quasi-totalité des conflits armés majeurs dans le monde⁵⁹. Les anciens enfants soldats sont souvent exposés au risque de sombrer dans la criminalité au lendemain d'un conflit en raison de l'absence de perspectives et de mécanismes de réinsertion, et de problèmes comme la stigmatisation, la dissolution des liens familiaux et la drogue ou l'alcool⁶⁰.

La crédibilité de tout système pénitentiaire repose sur sa capacité à garantir la sécurité et la sûreté de la détention, mais aussi par le mode de gestion des extrémistes. Ainsi, la gestion des détenus extrémistes violents constitue un défi pour les autorités pénitentiaires, car elles doivent trouver un équilibre entre la menace qu'ils sont susceptibles de représenter pour l'ordre au sein des prisons, notamment le risque qu'ils cherchent à entraîner les autres détenus sur la voie de la radicalisation violente, et l'obligation qui pèse sur l'État de traiter tous les détenus de façon décente

Les solutions passent ensuite par une meilleure individualisation des peines pour les mineurs incarcérés. Elles supposent enfin que soit donné un véritable contenu à la détention des mineurs - quelle que soit sa durée -, à travers la réalisation d'un programme socio-éducatif cohérent et obligatoire, associant le suivi psychologique, la scolarisation, l'activité sportive et l'action culturelle.

⁵⁹ J Becker 'Child soldiers: Changing a culture of violence' (2005) 32 *Human Rights Winter* 16.

⁶⁰Nations Unies, Convention relative aux droits de l'enfant, Comité des droits de l'enfant, Observation générale no.10 : Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs, CRC/C/GC/10, 25 avril 2007, en ligne : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10_fr.pdf> (consulté le 22 juillet 2015).

et humaine. Les enfants soupçonnés ou poursuivis pour des crimes de terrorisme doivent être traités en prenant pleinement en compte de leurs vulnérabilités et, selon le cas. Pour mieux apprécier cela, il est vital d'avoir un regard sur les mauvais traitements de ces enfants (a). Lorsque les mineurs poursuivis sont reconnus coupables des faits de terroriste, leur condamnation doit être faite dans le but de leur réintégration. Voilà pourquoi nous allons questionner la politique de réinsertion de cette catégorie des mineurs (b).

a- Le mauvais traitement des EAFGA

Les détenus, fussent-ils terroristes, demeurent des citoyens qui jouissent des droits qui sont garantis par des instruments juridiques aussi bien au niveau international qu'au niveau régional même national. Sur le plan international, plusieurs textes ont consacré l'interdiction du traitement inhumain et dégradant à l'endroit des détenus. Le texte inspirateur est la CIDE qui dispose en son art. 37- a) que « *Nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ni la peine capitale ni l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ne doivent être prononcés pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de dix-huit ans* »⁶¹. Dans le même ordre d'idée, les règles des NU pour la protection des mineurs privés des libertés (Règles de Havane) dispose en son point 28 que « *les mineurs doivent être détenus dans des conditions tenant dûment compte de leur statut et de leurs besoins particuliers en fonction de leur âge, de leur personnalité et de leur sexe, du type de délit ainsi que de leur état physique et mental, et qui les protègent des influences néfastes et des situations à risque, c'est le principal critère pour le classement des mineurs privés de liberté dans les différentes...* »⁶². En plus, les règles 63 de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règle de Beijing) énonce que : « *L'emploi d'instruments de contrainte, quelle qu'en soit la raison, est interdit, sauf dans les cas visés à la règle ci-dessous*⁶³ ».

⁶¹ Cf., art 37 a) de la CIDE.

⁶² Cf. 28 règles des NU pour la protection des mineurs privés des libertés (Règles de Havane).

⁶³ 240 Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règle de Beijing), Règle 63.

⁶³ Cf., art 12 de la CADBE.

Au plan africain et national nous avons des textes qui consacrent cette interdiction. Le premier est la CADBE. Elle dispose en son article 17 al.1 que : « Les Etats parties à la présence Charte prennent des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives spécifiques pour protéger l'enfant contre toute forme de tortures, traitements inhumains et dégradants, et en particulier toute forme d'atteinte ou d'abus physique ou mental, de négligence ou de mauvais traitements, y compris les sévices sexuels, lorsqu'il est confié à la garde d'un parent, d'un tuteur légal, de l'autorité scolaire ou de toute autre personne ayant la garde de l'enfant »⁶⁴. Au plan national, La Constitution du 2 juin 1972 telle que révisée par la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996, interdit la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

En effet, cette interdiction est reprise, depuis la Loi n° 97/009 du 10 janvier 1997 modifiant et complétant certaines dispositions du Code pénal, dans l'article 132 du Code pénal. L'interdiction de soumettre un suspect à la torture et l'obligation de le traiter avec humanité sont également repris dans l'article 121 (2) du Code de procédure pénale. Au Cameroun, il n'est pas exagéré de dire que la pratique de la torture est devenue banale, parce que trop récurrente. Il en est ainsi des dizaines d'hommes, de femmes et d'enfants accusés de soutenir Boko Haram qui ont été torturés par des membres de la Brigade d'intervention rapide, une unité d'élite de l'armée, sur la base militaire appelée Salak, non loin de Maroua, ainsi que par des agents de la Direction générale de la recherche extérieure (DGRE), un service de renseignement, à Yaoundé, la capitale. Certains ont succombé à ces tortures ; d'autres ont disparu⁶⁵. C'est aussi l'exemple du nommé Ibrahim BELLO qui a été interpellé Le 05 février 2017. Il a été interpellé par les populations d'Ombessa pour tentative de vol dans un véhicule appartenant au nommé FOMADJOU FOTAZONG Serge Adolphe et passé à tabac par les nommés TAKWETE Faustin Basile alias « white », BOADE Emmanuel alias «

⁶⁴ Cf., art 14 de la CADBE.

⁶⁵ *Mutations* n°4589 du mardi 03 avril 2018 : « Mœurs, il viole deux fillettes et se réfugie dans une église. Alex NZIE est en exploitation à la Brigade de gendarmerie de Kondengui à Yaoundé » ; *Kalara* n°246 du 16 avril 2017 : « un violeur de fillettes condamné à vie à Akonolinga » ; *Investigation* n°10 du 20 février 2018 : « Viol d'une fille de 14 ans par un taximan à Yaoundé » ; *LeMessager* n°5033 du mardi 20 mars 2018 : « Dérive morale en milieu scolaire : un élève poignardé à mort à Bafoussam. Victor KOUAKEP a été poignardé au niveau de la poitrine le vendredi 16 mars 2018 pour une histoire de carte de mémoire de téléphone par un élève de troisième ». Cité par Dr Michel AFANA BINDOUGA, in *QUEL AVENIR POUR LA JUSTICE DES MINEURS AU CAMEROUN*, colloque université de Maroua, inédit, p. 4.

Kaloucha » et autres, avant d'être conduit au poste de police, où il a subi des sévices corporels infligés par les autorités de police⁶⁶.

b- L'hypothétique politique de réinsertion des EAFGA

La préparation en amont consiste à mettre en place des dispositifs à même d'accompagner les détenus pendant leur détention et d'éviter ainsi des sorties sèches, principales causes de la récidive. L'administration pénitentiaire devrait s'appuyer sur certains services spécialisés. Ainsi, en France par exemple, il est créé, dans chaque département, un Service Pénitentiaire d'Insertion et de probation (SPIP)⁶⁷. Ces services ont pour mission de mettre en place les dispositifs d'insertion pour les personnes en détention, de faire le lien entre milieu fermé et milieu ouvert, d'accompagner le détenu lors de sa libération. Ces services mettent en place les mesures d'aménagement de peines, même si on déplore le manque de moyens financiers et humains comme obstacle à cette mission d'insertion. Pourtant, on ne peut ignorer leur utilité. Le législateur camerounais devrait intervenir tout en s'inspirant des programmes de réinsertion expérimentés dans d'autres pays afin de mieux protéger la société contre le phénomène de récidive. Il est souhaitable et recommandé, afin de préparer au mieux sa sortie de prison, que les opérations de réinsertion démarrent dès l'entrée du détenu dans un établissement pénitentiaire. En ce qui concerne le système pénitentiaire camerounais, les détenus ne bénéficient guère des aménagements de peine, soit parce que certaines dispositions législatives sont restées au stade théorique soit pour faute de moyen. Pour le régisseur de la prison centrale de Douala, les deux missions, sécurité de la société et resocialisation des détenus ne peuvent être accomplies sans moyens, sans structures. Par exemple pour les mineurs, le personnel pénitentiaire devrait enseigner, donner les cours à ces mineurs analphabètes, mais hélas... le personnel pénitentiaire n'est pas fait pour ça. Actuellement, les enseignants sont des prisonniers. Il y a lieu de se poser la question sur l'influence qu'un détenu adulte peut avoir sur un mineur délinquant primaire et fragile. Malheureusement, cette question ne se pose pas. La seule préoccupation, c'est d'occuper les gamins.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Le décret n°99-276 du 14 avril 1999 crée les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation en France.

2- La spécialisation dans l'encadrement des EAFGA

Dans tout système pénitentiaire, il devrait disposer d'une spécialisation dans l'encadrement des EAFGA. Ce système permettra de définir clairement les rôles de chaque structure d'encadrement. Les enfants en raison de leur vulnérabilité et de leur fragilité doivent retenir une attention particulière. Le décret de mars 1992 prévoit une catégorie des prisons en fonction de leur nature afin de gérer ce problème. Parce que les conditions de détention ont une forte influence sur le moral du détenu. Logiquement, les détenus majeurs doivent être séparés des mineurs mais aussi les mineurs violents doivent être séparés des autres qui sont des délinquants ordinaires. De même, leur encadrement ne saurait être fait de la même façon en vertu de leur caractère extrémiste. C'est la raison pour laquelle le personnel qui sera chargé de s'occuper des mineurs doit être formé à cet effet (a). Il en va de même pour les centres devant les accueillir (b).

a- La spécialisation des personnels

La spécialisation du personnel pénitentiaire obéirait à la classification des catégories de prisons et passe par la formation de base qui constituera le tronc commun, quatre spécialisations seront les bienvenues : le personnel spécialisé pour les mineurs ; pour les prévenus, pour les condamnés à temps et pour les condamnés à vie ou à une peine de mort⁶⁸. Ce qui importe le plus ici c'est le personnel du mineur. Pour une prise en charge efficace de cette population, les spécificités du travail du personnel des mineurs devraient être différentes des autres. Selon les normes internationales, le personnel pénitentiaire doit recevoir une formation avant de commencer à travailler en milieu carcéral (formation "d'orientation"⁶⁹ avant l'entrée en service) ainsi que tout au long de sa carrière dans l'administration pénitentiaire (formation "d'entretien" en cours d'emploi. Il est de bonne pratique de dispenser une formation complémentaire au personnel avant qu'il ne commence à travailler dans des établissements où sont détenus des extrémistes violents⁷⁰. Des modules de formation introductifs portant, par exemple, sur la "Gestion des extrémistes violents en milieu carcéral" ou l'Identification de la radicalisation violente au sein des prisons⁷¹

⁶⁸ LAZERGES (C.), « La mutation du modèle protectionniste de justice des mineurs », *Revue de science criminelle* 2008, Chroniques p. 200

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ LAZERGES (C.), « La mutation du modèle protectionniste de justice des mineurs », *Revue de science criminelle* 2008, Chroniques p. 200

peuvent être dispensés aux nouvelles recrues dans le cadre de leur formation d'orientation initial. Le personnel travaillant quotidiennement au contact de détenus extrémistes violents devrait recevoir une formation plus poussée. Celle-ci doit qui couvrir des sujets tels que: la compréhension de l'extrémisme violent, la reconnaissance des signes d'une radicalisation violente, l'évaluation des détenus extrémistes violents, l'application aux détenus extrémistes violents d'un régime positif, l'évaluation des renseignements et autres informations recueillies au sujet des détenus extrémistes violents, la résistance au conditionnement et à la manipulation, la capacité à faire face à la violence individuelle ou collective d'une manière protectrice pour le personnel tout en employant le minimum de coercition.

En outre, le respect des normes éthiques et professionnelles, les aptitudes relationnelles, la collecte de renseignements, la gestion du stress, la diversité religieuse et la liberté de religion ou de convictions, ainsi que des cours de sensibilisation consacrés à la langue, aux comportements, aux questions culturelles et religieuses spécifiques à certains groupes doivent être de mise. Les États Membres de la CDE devraient envisager d'intégrer des professionnels de la religion idoine dans le processus de désengagement, car ils peuvent y jouer un rôle important⁷². Dans les cas où des actions extrémistes violentes sont inspirées par une idéologie ou des convictions religieuses, un certain nombre d'extrémistes violents incarcérés qui invoquent la religion pour justifier leurs actes peuvent n'avoir qu'une connaissance très rudimentaire de la religion qui est supposée les avoir motivés. Les psychologues peuvent jouer un rôle déterminant dans le processus de désengagement et devraient être pleinement intégrés dans les interventions menées à cette fin⁷³. Reste la spécialisation des prisons.

b- La spécialisation des prisons.

Aux termes de l'article 29 du code pénal, les mineurs de 18 ans subissent leur peine privative de liberté dans des établissements spéciaux⁷⁴. A défaut, ils sont séparés des détenus majeurs. Cette prescription légale dont le but est d'éviter que les mineurs ne coudoient les majeurs

⁷² LAZERGES (C.), « De l'irresponsabilité à la responsabilité pénale des mineurs délinquants ou relecture des articles 1 et 2 de l'Ordonnance du 2 février 1945 », *Revue de science criminelle* 1995, *Chroniques* p. 149

⁷³ Vr., HEDAYAH and the International Centre for Counter-Terrorism, Building on the GCTF's Rome Memorandum: Additional Guidance on the Role of Psychologists/Psychology in Rehabilitation and Reintegration Programs (2013).

⁷⁴ EYIKE –VIEUX, *Le mineur et la loi pénale camerounaise, op.cit.*, p.135.

était déjà admise par les articles 11 alinéa 3(abrogé par la loi du 12 juin 1967) et 15 (3) de la « *children and young persons ordinance* ». Elle a été reprise de manière plus intéressante par les articles 707 et 708 de l'avant – projet.

En effet, le régime pénitentiaire camerounais issu du décret n° 92-052 du 27 mars 1992 classe les prisons en cinq catégories suivant la nature de leurs activités. Ce sont : les prisons d'orientation ou de sélection, les centres de relégation, les prisons de production, les prisons écoles et les prisons spéciales. Les prisons écoles sont, aux termes de l'article 6 de ce décret, destinées à la formation théorique et pratique des condamnés ou des mineurs placés en rééducation.

En outre, les prisons spéciales, d'après l'article 7 du même décret, sont réservées aux femmes et aux mineurs. Elles sont assimilées aux prisons écoles. Il n'existe en principe qu'une seule prison spéciale au Cameroun ; c'est celle d Mfou, qui ne parvient plus à remplir ses missions parce qu'elle accueille, depuis de nombreuses années, des hommes adultes⁷⁵. Pour cette raison appelle déjà prison principale

La Commission de réforme pénitentiaire s'intéressait déjà en 1925 particulièrement à la question des établissements pour mineurs⁷⁶. Pour cette dernière, les mineurs reconnus coupable ne doivent être en aucun cas associés aux majeurs. C'est ainsi que Paul AMOR, au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale (France)⁷⁷, Directeur de l'Administration Pénitentiaire, a pensé à la création des prisons écoles pour les jeunes condamnés. Au Cameroun, cette école est organisée par le décret 92/52 du 27 mars 1992 portant régime pénitentiaire⁷⁸. C'est ce qui explique l'existence à la prison centrale de Bamenda d'une école pour les mineurs appelé « Juvenile Reformatory School ». Le code de procédure pénale vient enfoncer le clou en son article 706 al.,1 qui dispose que : « *le mineur ne peut être détenu que dans un établissement de rééducation ou dans un quartier spécial d'une prison habilitée à accueillir les mineurs* ». L'alinéa 2 continue en précisant que : « *à défaut d'un établissement de rééducation ou de quartier spécial, le mineur peut être détenu dans une*

⁷⁵ EYIKE-VIEUX, *Mineur et la loi pénale au Cameroun*.Op.cit., p.136.

⁷⁶ ENAP, Rapport La féminisation à l'épreuve de la prison : Recompositions et permanences d'un ordre professionnel, p.21, 2013.

⁷⁷ ACAT, sur la situation des prisons au Cameroun, humanisation des conditions de détention au Cameroun, p. 10, décembre

⁷⁸ ACAT, sur la situation des prisons au Cameroun, humanisation des conditions de détention au Cameroun, p. 10, décembre

2011

prison pour majeurs, mais doit être séparé de ceux-ci »⁷⁹. En droit français, l'alinéa de l'article 20-2 de l'ordonnance de 1945 prévoit pour les mineurs condamnés, que «l'emprisonnement est subi soit dans un quartier des mineurs, soit dans une prison spécialisée pour mineurs»⁸⁰. L'ERMTD contient aussi des règles similaires concernant la séparation des différentes catégories des détenus, y compris l'exigence explicite que les mineurs soient séparés des détenus adultes dans la mesure du possible. Il en découle de la règle 26.3 de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règle de Beijing) que : «*Les mineurs placés en institution doivent être séparés des adultes et détenus dans un établissement distinct ou dans une partie distincte d'un établissement qui abrite aussi des adultes* »⁸¹.

En somme, le procureur veille à ce que le mineur soit incarcéré dans une prison pour mineurs, lorsqu'elle existe ou dans des quartiers spéciaux réservés aux mineurs ou dans un établissement de rééducation selon les termes du CPPC. Le respect des droits des détenus doit être le leitmotiv des autorités à qui l'Etat a confié la garde des mineurs qui sont entré en conflit et sa violation ne doit être toléré voilà pourquoi des contrôles doivent être instaurés.

B- L'exigence impérieuse d'un contrôle en milieu fermé

Le contrôle des prisons peut être défini comme une surveillance en permanence de l'action pénitentiaire. Cette surveillance nécessite, pour le bon fonctionnement des établissements pénitentiaires camerounais, un regard aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur motivé pour la cause des citoyens privés de liberté appelés à retrouver un jour la société libre. Développer des programmes de réhabilitation et de réinsertion pour les enfants impliqués dans des activités liées au terrorisme afin de garantir leur réinsertion réussie dans la société.

En effet, ce programme prépare les enfants à retourner dans leurs familles et leurs communautés tout en protégeant les intérêts de la société en général en empêchant l'implication de l'enfant dans de nouvelles activités en lien avec le terrorisme. Les enfants en détention ont le droit

⁷⁹ ACAT, sur la situation des prisons au Cameroun, humanisation des conditions de détention au Cameroun, p. 10, décembre 2011.

⁸⁰ Ministère de la Justice Français, Circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs NOR : JUSK13, p.3, juin 2013.

⁸¹ Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règle de Beijing), règle 26.3.

d'adresser des requêtes ou des plaintes sur leurs conditions et de leur traitement par le biais de procédures sûres, respectueuses de l'enfant, efficaces et facilement accessibles. Garantir ce droit est très important pour donner une voix aux enfants en détention et ainsi s'assurer que leurs autres droits sont bien protégés. Ainsi, plusieurs organes peuvent exercer ce contrôle, il importe alors de voir tout d'abord les organes qui ont compétence d'exercer ce contrôle (1) et puis voir l'enjeu dudit contrôle (2).

1- Les organes en charge d'exercer le contrôle.

Le contrôle des établissements pénitentiaires est un impératif. Il s'agit de lever « *tout soupçon d'arbitraire ou d'injustice dans l'exercice de la violence légitime* »⁸². Ce contrôle est très important dans la mesure où il donnera des informations exactes sur certains indicateurs clés notamment le nombre d'enfants en détention provisoire, le nombre d'enfants reconnus coupables et condamnés à une peine d'emprisonnement⁸³, les conditions de détention ainsi que la politique de réinsertion appliquée sur cette catégorie des mineurs. Au niveau national, une multitude d'organes de contrôle existent mais il convient de souligner celui effectué par les organes internes (a) et aussi les organes extérieurs (b).

a- Les organes intérieurs chargé de mener le contrôle.

Les dispositifs sont nombreux afin d'assurer le contrôle des lieux de privation de liberté et de protéger les droits fondamentaux des enfants détenus dans ces lieux. Ces dispositifs sont d'origine interne et internationale. Sur le plan international, le Comité des Nations unies du droit de l'enfant, pose en son 98ème point que « (...) *Le Comité appelle les États parties à recueillir systématiquement des données ventilées pertinentes aux fins d'information sur la pratique de l'administration de la justice pour mineurs, de telles données étant indispensables à la formulation, à l'application et à l'évaluation des politiques et programmes visant à prévenir la délinquance juvénile et à y faire face efficacement, dans le respect des principes et dispositions de la*

⁸² FAUGERON (C.), « la dérive pénale », *rev. Esprit Titrée* « prison à la dérive », p.142, octobre 1995.

⁸³ Plus que la délinquance, traditionnelle et assez bien cernée, dite de transgression, plus que la délinquance pathologique, plus individualisée, c'est la délinquance liée à la progression de l'exclusion, présente principalement dans les quartiers sensibles, qui inquiète. Celle-ci peut prendre des formes violentes - comme les incendies de véhicules - ou bénignes, mais perturbant la vie quotidienne - comme les incivilités. Le problème de l'adaptation des réponses se pose avec acuité.

Convention.. »⁸⁴. A la suite de cette convention, nous avons les Règles de Pékin qui disposent aussi que les Etats : «...On s'efforcera de revoir et d'évaluer périodiquement les tendances, les problèmes, les causes de la délinquance et de la criminalité juvéniles, ainsi que les divers besoins propres aux mineurs incarcérés »⁸⁵. Toutes ces dispositions font de l'Etat comme le principal contrôleur des droits des personnes détenues. En outre, elles font de l'Etat le garant de ces droits. Sur le plan africain et interne, plusieurs textes ont fait du contrôle des droits de l'homme une priorité. Il s'agit tout d'abord de la CADBE qui crée un comité d'organisation sur le droit et le bien-être de l'enfant⁸⁶. Ce comité fait une obligation à l'Etat de prendre des mesures afin de promouvoir les droits de l'enfant qui sont consacrés par la présente charte.

Au plan interne, nous avons le décret de 1992 qui déclare en son article 10 que « La direction générale et le contrôle des établissements pénitentiaires incombent au régisseur. Celui-ci est spécialement chargé de veiller à (...) la stricte observation des mesures d'ordre et de police intérieure appliquée à chaque catégorie de détenus (...)la répartition des détenus par catégorie»⁸⁷. C'est dire que l'administration par le biais du régisseur, contrôle l'effectivité des droits reconnus au mineur privé des libertés. Outre le régisseur, les autorités judiciaires sont habilitées à contrôler le respect des droits des détenus en général et celui des mineurs en particulier. Le régime juridique de ce contrôle est contenu dans le décret portant régime pénitentiaire.

Aux termes son article 57 « (...) Les procureurs généraux, procureurs de la République et les Magistrats chargés de l'action publique ou de l'instruction sont autorisés à visiter les prisons de leur ressort aux heures ouvrables. Ils adressent leurs rapports de visite au Ministre chargé de l'Administration pénitentiaire»⁸⁸. Chargé de mener l'information judiciaire, le Juge d'instruction dans le cadre de l'exercice de ses fonctions effectue aussi le contrôle. De ce fait, il est habilité à visiter les prisons. Le Ministère public quant à lui est tout aussi habilité à effectuer les visites dans

⁸⁴ Comité des Nations unies Observation générale n°10 (2007) : Droit des enfants dans la justice des mineurs, 25 Avril 2007, CDE/C/CG/10

⁸⁵ Ensemble des règles minima des Règles des Nations Unies pour l'administration de justice pour mineur (Règle de Pékin).

⁸⁶ Art.32 de la CADBE.

⁸⁷ Cf., art.10 du décret de 1992 portant régime pénitentiaire camerounais.

⁸⁸ Cf., art 57 du décret *op.cit.*

les prisons dans l'optique de veiller à la légalité de la détention et au respect des droits fondamentaux qui sont reconnus aux détenus.

b- Les organes externes

Pour l'effectivité des droits reconnus aux détenus en général et aux mineurs en particuliers, il est nécessaire qu'il y'ait un contrôle extérieur. En effet, « *un contrôle extérieur permet une entrée de la société civile dans les établissements pénitentiaires pour combler ce fossé profond qui sépare l'opinion publique des prisons* »⁸⁹. Parce qu'« Au-delà de la nécessité dictée par la finalité de la peine⁹⁰, la prison oblige à prévoir un contrôle extérieur. ».

En effet, pour contrôler les conditions de détention des mineurs privés des libertés, plusieurs organes ont été institués. Outre la CADBE avec son comité constitué d'expert sur le droit et le bien-être de l'enfant qui est chargé de promouvoir et protéger les droits garantis à l'enfant africain, de suivre l'application et l'interpréter la Charte. Le Comité est ainsi le seul organe du traité sur les droits des enfants habilité à recevoir des communications contre les Etats qui peuvent porter sur n'importe quelle question traitée par la CADBE. Nous avons aussi la Commission Nationale des Droits de l'Homme et Liberté. La CNDHL peut aussi visiter les lieux de détentions. En effet, conformément aux dispositions de l'article 1 (2) de la loi N°2004/016 DU 22 JUILLET 2004 la CNDHL est une institution indépendante de consultation de promotion et de protection des droits de l'Homme. A ce titre elle effectue les visites des lieux de détention éduque et sensibilise les populations sur les DHL. Dans son rapport rendu sur les droits de l'Homme au Cameroun en 2007. Ainsi, l'on peut lire : « le rattachement de l'administration pénitentiaire au Ministère de la justice par décret n°2004/320 du 8 décembre 2004 avait pour but de permettre une meilleure gestion des prisons au Cameroun. Il ressort cependant des rapports des visites effectuées par la CNDHL dans certaines prisons du Cameroun⁹¹ que les droits des détenus en relation avec leur condition de détention ne sont pas respectés »⁹². En plus de la commission, le contrôle effectué par les

⁸⁹ Rapport sur l'amélioration du contrôle extérieur des prisons *op. cit.*, p.12.

⁹⁰ Selon ROBERT BADINTER, la peine n'a plus une fonction expiatoire mais répond à la réinsertion sociale que la société attend pour sa sécurité en conciliant nécessité de punir et volonté de réinsérer socialement ».

⁹¹ En vue de relever les défis de la promotion des droits des détenus, l'Etat a noué des partenariats avec l'union Européenne dans le cadre du projet d'assistance aux détenus (PACDET).

⁹² Rapport de la Commission nationale des droits de l'Homme et des Libertés sur la situation des Droits de l'Homme au Cameroun en 2007, pp .4, 6 .*op. cit.*

Organisations Non Gouvernementale reste aussi remarquable. En effet, les ONG sont autorisées à se rendre dans les lieux de détention pour s'assurer du respect des droits des personnes privées de liberté en général et les mineurs en particulier. Ces visites sont très souvent sanctionnées par des rapports qui sont soumis non seulement à l'attention de l'Administration mais aussi et surtout à l'intention de l'opinion publique nationale et internationale. À ce sujet, l'actualité nous renseigne à suffisance. Ainsi, l'ONG Human Right Watch vient de rendre public un rapport sur la problématique du respect des Droits de l'Homme au Cameroun surtout en ces périodes de crise. Lequel rapport a fait couler beaucoup d'encre et de salive. Le gouvernement par le biais de son porte-parole a rejeté en bloc le contenu de ce rapport. C'est le lieu de rappeler que ce n'est pas la première fois que la discorde s'est créée entre le gouvernement et les ONG sur l'état de droit de l'homme. Ce fut le cas avec AMNESTY INTERNATIONAL, Transparency International.

Les contrôles menés tant par l'administration que par les ONG sont remarquables et d'une efficacité certes pas totale. Néanmoins, ils valent tout son pesant d'or.

2- L'intérêt du contrôle extérieur dans les prisons camerounaises

Concernant l'intérêt du contrôle extérieur, la commission d'enquête menée par Guy CANIVET précise qu'« *Un tel dispositif est nécessaire pour assurer le traitement correct du détenu, et de l'évolution de l'état des prisons, permettre le traitement des différends, source de tension et instaurer l'indispensable transparence dans le monde clos pour éviter que des dysfonctionnements graves de l'administration ne soient révélés que plusieurs mois après leur apparition.* »⁹³. Ainsi, le contrôle extérieur des prisons constitue une protection pour tous ceux qui y vivent quotidiennement parce que la reconnaissance des droits dans une démocratie dépend largement de la qualité de contrôles qui sont pratiqués⁹⁴. Cela constitue une garantie aussi bien pour les détenus (a) que pour le personnel de l'administration pénitentiaire (b).

⁹³ Commission présidée par Guy CANIVET, 1^{er} président de la Cour de cassation, Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, Paris, La Documentation française, p.221, 2000.

⁹⁴ BALDUYCK (J-P) député-Maire de Tourcoing, « Réponses à la délinquance des mineurs », *Revue de science criminelle* 1998, Chroniques p. 610

a- L'intérêt pour les détenus.

Les détenus mineurs sont les premiers destinataires des droits qui sont consacrés par les instruments juridiques nationaux et internationaux⁹⁵. Ainsi, les détenus qui sont lésés peuvent adresser leurs réclamations par écrit au régisseur de la prison et éventuellement au Ministre chargé de l'Administration pénitentiaire pour rentrer dans leurs droits⁹⁶.

En effet, le contrôle extérieur apporte aux détenus la concrétisation de leurs droits : « Au-delà de la nécessité dictée par la finalité de la peine, la prison oblige à prévoir un contrôle extérieur. Puisqu'elle prend en charge de façon intégrale la vie de la personne condamnée ou prévenue, au sein d'une société fermée, la société carcérale, dans laquelle le citoyen se trouve soumis à l'autorité jusque dans ses moindres gestes quotidiens. De plus, la prison est close et sans transparence, car ne bénéficie pas du regard extérieur permanent du citoyen. »⁹⁷ La commission de Guy CANIVET dira encore qu'« *Un contrôle extérieur n'est pas établi "contre" l'institution pénitentiaire, mais "pour" l'instauration des prisons dignes d'une démocratie.* »⁹⁸ Ainsi donc, le contrôle est institué dans l'intérêt des détenus.

Ce contrôle extérieur donne, en même temps, à l'administration pénitentiaire, les moyens d'accomplir une telle politique.

b- L'intérêt pour le personnel pénitentiaire

Le contrôle extérieur donne aux personnels pénitentiaires la garantie d'une pratique professionnelle dégagée des tensions et l'assurance d'une référence incontestable. Il permettra aux personnels d'avoir une ligne de conduite pour pouvoir accomplir normalement leur mission. Parce que la sécurité juridique derrière les murs dépend du cadre de référence mis en place par le

⁹⁵ La prison, enfin, est une des réponses - parfois inévitable - que la société doit apporter à la délinquance des mineurs. Elle ne doit pas, pour autant, compromettre l'insertion du mineur dans la société. Aussi faut-il envisager une transformation radicale des conditions de détention des mineurs, conditions qui sont, à des degrés divers, totalement inadaptées. Cette exigence est d'autant plus forte que l'incarcération des mineurs pèse, statistiquement, de plus en plus lourd. Les solutions passent d'abord par un réaménagement de la carte pénitentiaire et le développement systématique, dans chaque maison d'arrêt, d'un quartier pour mineurs, offrant des conditions de détention dignes et propices à un réel suivi éducatif. Ces quartiers pourraient continuer d'accueillir les mineurs devenus majeurs pendant leur détention. Parallèlement, le centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis, qui ne convient absolument pas pour les mineurs, doit être reconverti.

⁹⁶ Cf., l'article 47 al. 1 du DPRC, *op. cit.*

⁹⁷ Cf., l'article 47 al. 1 du DPRC, *op.cit.*

⁹⁸ *Ibid.* p.15.

législateur. Il convient de noter que, à défaut d'un contrôle externe jouissant d'une indépendance vis-à-vis de l'administration

Conclusion

En définitive, il était question pour nous tout au long de ce périple de montrer les retards du législateur camerounais face l'emprisonnement du mineur⁹⁹. En effet, l'étude des conditions de détention nous a montré qu'elles ne sont pas favorable au mineur à cause de la misère carcérale¹⁰⁰ qui tend à se généraliser et aussi le non-respect du principe de la séparation catégorielle, bien que les textes l'aient prévu¹⁰¹. En plus, les droits qui leurs sont reconnus sont le plus souvent foulés au pied n'eut été l'instauration des mesures de contrôle. Le cas des enfants associés aux forces et groupes armées étant un cas particulier en raison de leur sensibilité et leur extrémisme pénitentiaire, ce cadre de référence ne pourra être effectif.

⁹⁹ Les principales missions de ces institutions sont l'orientation et l'encadrement social et éducatif des mineurs confrontés à des difficultés d'adaptation sociale, la prise en charge des enfants en danger, ceux qui ont été exploités dans la criminalité organisée y compris le fait de leur inculquer le fanatisme et la haine et de les inciter à commettre des actes de violence et de terreur.

¹⁰⁰ Dès lors qu'un acte de délinquance a été commis par un mineur, quelle que soit la gravité de cet acte, une réponse doit être apportée. Cette systématité de la réponse, qui n'émane pas forcément de la police ou de la justice, exige cependant le renouvellement des réponses propres de ces institutions. Il faut oser de nouvelles modalités d'intervention pour la police et la gendarmerie et bousculer le fonctionnement de la justice des mineurs.

¹⁰¹ Tous les partenariats doivent être encouragés, entre la police et la gendarmerie, dans le cadre des dispositifs de coordination, mais également avec les polices municipales. La communication avec la justice - déjà améliorée par le « traitement en temps réel » des affaires par les parquets - doit faire l'objet d'une attention spéciale, notamment dans le cadre d'une information systématique des forces de l'ordre sur les suites données aux affaires.

Réflexion critique sur la poursuite des atteintes à l'environnement en droit international humanitaire

Critical reflection on the continuation of environmental attacks in international humanitarian law

WADEBE AGNES JULIA

Doctorante en droit public

Université de Maroua (Cameroun)

Résumé : La poursuite des atteintes à l'environnement en droit international humanitaire connaît des difficultés qui réduisent son efficacité. Ces difficultés sont de deux ordres. Il s'agit d'une part des lacunes aux poursuites des Etats qui se manifestent à travers la difficile mise en œuvre de la responsabilité internationale en matière d'environnement et les difficultés liées à la mise en œuvre de l'engagement de la responsabilité. D'autre part, il s'agit des limites aux poursuites des individus. Celles-ci sont dues à l'ineffectivité de la protection pénale de l'environnement par le statut de Rome et aux restrictions à l'exercice de la compétence de la CPI. Plusieurs restrictions peuvent empêcher ainsi le fonctionnement normal de la CPI. Les unes tendent à assurer l'impunité à une certaine catégorie de délinquants, les autres ont pour but de priver dans certains cas la Cour de ses pouvoirs de poursuite et de jugement.

Mots clés : poursuite, protection, environnement, droit international.

Abstract : The pursuit of environmental attacks under international humanitarian law is known difficulties that reduce its effectiveness. These difficulties are of two kinds. It's about a part of the shortcomings in State prosecutions which manifest themselves through the difficult implementation of international responsibility in environmental matters and the difficulties linked to the implementation implementation of the commitment to responsibility. On the other hand, these are the limits to prosecutions individuals. These are due to the ineffectiveness of criminal protection of the environment by the Rome Statute and restrictions on the exercise of ICC jurisdiction. Several restrictions may thus prevent the normal functioning of the ICC. Some tend to ensure impunity for a certain category of offenders, the others aim to deprive in certain cases the Court of its powers of prosecution and judgment.

Keywords: prosecution, protection, environment, international law.

Introduction

Face aux catastrophes écologiques dues aux conflits armés, à la forte pression de l'opinion publique internationale relayée par les organisations internationales non gouvernementales comme le CICR et à la médiatisation des conflits, le droit international applicable en période de conflit armé a progressivement intégré la dimension environnementale dans la conduite des guerres. L'environnement est devenu un enjeu à part entière de la guerre¹. De la sorte, l'on constate dorénavant que ce droit est loin d'être démuné face aux atteintes graves qui affectent l'environnement au cours d'un conflit armé.

Le régime international de protection de l'environnement en temps de guerre est fait d'un ensemble de règles et principes conventionnelles et coutumières disponibles dans divers instruments de droit international humanitaire qui malgré leurs apports s'avèrent variantes. Ces instruments qui se sont adaptés à l'évolution des moyens et méthodes de guerre sont à même d'assurer, s'ils sont effectivement respectés, une protection de l'environnement. Qu'il s'agisse des conventions internationales de protection de l'environnement à caractère général comme le Protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949 ou d'autres instruments spécifiques comme la convention ENMOD² ou encore de l'article 8 du statut de Rome instituant la CPI qui érige les atteintes graves à l'environnement en crime de guerre.

Le D.I.H. a des instruments juridiques forts et contraignants qui jouissent pour la plupart d'un large consensus au niveau international. C'est fort de ses règles que toute atteinte à l'environnement peut faire l'objet de poursuite. Le droit de poursuite est le droit qui permet aux forces militaires d'un Etat de poursuivre au-delà de ses frontières les auteurs d'une infraction. En raison de son régime coercitif, le droit de poursuite déroge aux règles générales du droit international qui établit, d'une part que les pouvoirs d'un Etat ne peuvent s'exercer que dans le

¹ SYLLA (Y.), « La protection de l'environnement en période de conflit armé. », mémoire, *environnement et conflit armé*. www.presses-academiques.com/catalog... du 03 juillet 2021.

² Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles.

ressort de son territoire, d'autre part que la souveraineté d'un Etat étant inviolable, il est formellement proscrit qu'un Etat intervienne sur le territoire d'un autre Etat³.

En droit, une poursuite est une action en justice intentée contre une personne. Le terme est généralement utilisé dans un contexte de droit pénal. Autrement dit, poursuivre signifie saisir une juridiction d'instruction ou de jugement. Lorsque l'environnement est détruit lors des conflits armés, les auteurs de cette destruction sont poursuivis devant les juridictions. Malheureusement, l'on constate qu'il existe plusieurs difficultés qui diminuent l'efficacité d'une telle poursuite. L'on recense ainsi des lacunes aux poursuites des Etats (I) et des individus (II)

I- Les lacunes aux poursuites des Etats

L'accent portera sur la difficile mise en œuvre de la responsabilité internationale en matière d'environnement (A) et les difficultés liées à la mise en œuvre de l'engagement de la responsabilité (B)

A- La difficile mise en œuvre de la responsabilité internationale en matière d'environnement

L'article 1 et 2 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite (ci-après « le Projet ») requiert deux conditions pour qu'un Etat engage sa responsabilité. D'une part, un acte illicite au regard du droit international et, d'autre part, l'attribution de ce fait illicite à l'Etat. Ainsi, l'existence même d'un acte internationalement illicite attribuable à l'Etat entraîne de ce seul fait l'engagement de sa responsabilité. Dès le stade de l'engagement de la responsabilité internationale, des difficultés se posent (1). Une fois qu'elle est engagée, d'autres problématiques naissent au stade de la mise en œuvre de la responsabilité par un tiers, en particulier en matière de lien de causalité et de dommage réparable (2).

³ HOUENOU(A.) « le droit de poursuite en Afrique subsaharienne :état des lieux,défis et perspectives »in *Revue défense nationale*,n°779,2015,pp53-58.

1- Les difficultés liées à l'engagement de la responsabilité

Ces difficultés à l'engagement de la responsabilité sont liées à l'illicéité due aux violations des règles du Droit International (a) et par l'attribution du fait internationalement illicite à l'Etat (b).

a- L'illicéité due aux violations des règles du droit international

L'illicéité du fait au regard du droit international est établie lorsque ce fait viole une règle primaire du droit international. Pour cette étude, il s'agit donc principalement d'une règle du jus in bello (α) ou du droit international de l'environnement (β).

α - L'illicéité due aux violations des règles de Droit international de l'environnement

Concernant le droit international de l'environnement, le principe de l'interdiction des dommages transfrontières pourrait être à la base de l'engagement de la responsabilité des Etats en cas de dommages causés à l'environnement d'un Etat tiers (ou de zones ne relevant d'aucune juridiction nationale) en période de conflit armé. Seulement, aucune illustration dans un contexte de conflit armé ne peut venir supporter cette hypothèse⁴.

β - L'illicéité liée aux violations des règles du DIH

Concernant le droit international humanitaire, une pluralité de faits internationalement illicites susceptibles d'être commis par un Etat belligérant et affectant l'environnement pourrait engager la responsabilité internationale de cet Etat. Néanmoins, les illustrations en la matière ne sont pas légion. Dans l'Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo, la CIJ a considéré que « [...] par les actes de pillage et d'exploitation des ressources naturelles congolaises commis par des membres des forces armées ougandaises sur le territoire de la République démocratique du Congo, et par son manquement aux obligations lui incombant, en tant que puissance occupante dans le district de l'Ituri, d'empêcher les actes de pillage et d'exploitation des ressources naturelles congolaises, la République de l'Ouganda a violé les obligations qui sont les siennes, en vertu du

⁴ L'affaire de la *Fonderie de Trail* a effectivement reconnu la responsabilité du Canada mais pour des dommages causés en temps de paix.

droit international, envers la République démocratique du Congo »⁵. Ces considérations amènent ainsi la CIJ à conclure à la responsabilité de l'Ouganda, car, selon elle, « [...] les actes et omissions de certains membres des forces armées ougandaises en RDC engagent de toute manière la responsabilité internationale de l'Ouganda, que celui-ci ait ou non été une puissance occupante dans certaines régions. En conséquence, chaque fois que des membres des Forces de défense populaires de l'Ouganda (UPDF) ont été impliqués dans le pillage et l'exploitation de ressources naturelles sur le territoire de la RDC, ils ont agi en violation du jus in bello, lequel interdit de tels actes à une armée étrangère sur le territoire où elle est présente. La Cour rappelle à cet égard que l'article 47 du règlement de La Haye de 1907 et l'article 33 de la IVe Convention de Genève de 1949 interdisent tous deux le pillage »⁶. Selon Karine BannelierChristakis, la conclusion de la Cour mérite d'être soulignée car les deux Etats étaient parties au Protocole I de 1977 et donc liés par les articles 35 (3) et 55. Or, la Cour ne s'est pas référée à ces articles pour engager la responsabilité de l'Ouganda, préférant s'attacher selon l'auteur à des règles dont les conditions de mise en œuvre sont moins sujettes à controverses⁷.

b- L'attribution du fait internationalement illicite à l'Etat

La responsabilité internationale de l'Etat exige également que le fait illicite lui soit attribuable. Les questions d'imputabilité ne posent pas de difficultés lorsque les actes litigieux sont commis par les soldats de l'Etat. En effet, selon l'article 91 du Protocole I, « la Partie au conflit qui violerait les dispositions des Conventions ou du présent Protocole sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de ses forces armées ». En revanche, l'attribution du fait illicite posera davantage de difficultés lorsqu'il sera question de l'éventuelle responsabilité d'une organisation internationale. L'ONU s'attache à respecter le jus in bello et tient compte de l'environnement en période de conflit armé⁸. La

⁵ CIJ, 19 décembre 2005, *Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo* (République démocratique du Congo c. Ouganda), *CIJ Recueil* 2005, p. 345.

⁶ *Ibid.*, p. 245.

⁷ BANNELIER-CHRISTAKIS (K.), « L'utopie de la « guerre verte » : insuffisances et lacunes du régime de protection de l'environnement en temps de guerre », in CHETAIL Vincent (dir.), *Permanence et mutations du droit des conflits armés*, *op. cit.*, p. 393.

⁸ Le Secrétaire général de l'ONU a publié en 1999 une circulaire sur le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies. N'y figure qu'une seule disposition sur la protection de l'environnement, libellée dans des termes identiques à ceux de l'article 35 (3) du Protocole additionnel I. S'y trouvent également l'interdiction de détruire des biens indispensables à la survie de la population civile et de diriger contre des installations contenant des

responsabilité de l'ONU pourrait donc être engagée en cas d'atteintes à l'environnement lors du déploiement de ses opérations de maintien de la paix. Cependant, lorsque des coalitions sont habilitées par le Conseil de sécurité, mais que les forces opèrent sous commandement de leur Etat d'origine, les dommages environnementaux ne peuvent pas en principe être imputés à la seule charge des Nations Unies. Selon David Guillard, « en définitive, la responsabilité de l'ONU dépend de son contrôle effectif des troupes, ou plus largement de son implication dans le processus décisionnel »⁹. La responsabilité de l'OTAN suite aux bombardements de la coalition en ex-Yougoslavie a également agité la doctrine. Sur ce point, l'analyse faite par David Guillard a conduit à écarter toute responsabilité de l'OTAN au regard des atteintes à l'environnement causées par les Etats formant la coalition¹⁰. Même si la question mériterait d'être approfondie¹¹, il est certain que l'articulation de la responsabilité des organisations internationales avec celle des Etats, lorsqu'ils agissent sous le paravent institutionnel d'une telle organisation, n'est pas évidente et dépendra d'une analyse au cas par cas selon le contrôle effectif de l'organisation sur les opérations militaires.

Dès lors que le fait internationalement illicite est caractérisé et attribué à l'Etat, la responsabilité internationale de ce dernier va pouvoir être mise en œuvre. Cette mise en œuvre de la responsabilité internationale soulève à son tour certaines problématiques.

B- Les difficultés liées à l'engagement de la responsabilité

Elle passe par les difficultés d'engagement de la responsabilité d'un Etat (1) et par la nécessité d'un lien de causalité (2)

1- Les difficultés d'engagement de la responsabilité d'un Etat

Nous étudierons d'une part les conditions d'engagement de la responsabilité d'un Etat (a) et d'autre part les conditions de mise en œuvre de la responsabilité (b)

forces dangereuses des attaques susceptibles de provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, de causer des pertes sévères dans la population civile. Voir circulaire ST/SGB/1999/13 du 6 août 1999.

⁹ GUILLARD (D.), *Les armes de guerre et l'environnement naturel : essai d'étude juridique*, op. cit., p. 276.

¹⁰ *Ibid.*, p. 282.

¹¹ Pour davantage de détails sur la responsabilité des organisations internationales pour les dommages causés à l'environnement en période de conflit armé, voir MOLLARD-BANNELIER (K.), *La protection de l'environnement en temps de conflit armé*, op. cit., p. 374-379 ; GUILLARD (D.), *Les armes de guerre et l'environnement naturel : essai d'étude juridique*, op. cit., p. 264-285.

a- Les obstacles aux conditions d'engagement de la responsabilité d'un Etat

L'engagement de la responsabilité d'un Etat n'aura d'effets concrets que si un autre sujet de droit international est fondé à l'invoquer. Les véritables conséquences pratiques de la responsabilité d'un Etat ont effectivement lieu lorsque le fait internationalement illicite a causé un dommage à un autre sujet de droit, ce dernier ayant alors un intérêt à agir. Par conséquent, seul l'Etat victime d'un préjudice, l'Etat lésé, peut mettre en œuvre la responsabilité d'un Etat qui viole le droit international. En revanche, si le dommage est causé à une zone ne relevant d'aucune juridiction nationale, telle que la haute mer ou les grands fonds marins, un Etat ne pourrait pas présenter une réclamation. Pour illustration, si un Etat provoque, en période de conflit armé, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement d'une zone insusceptible d'appropriation, les Etats de la communauté internationale ne pourraient pas mettre en œuvre la responsabilité de l'Etat auteur de ces dommages, faute d'intérêt à agir.

b- Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité

Sur ce point, le Projet de la CDI a introduit une distinction selon que l'obligation violée est due à un Etat en particulier ou à la communauté internationale dans son ensemble. En effet, l'article 48 du Projet étend la possibilité d'invoquer la responsabilité à des Etats autres que l'Etat lésé du fait de la violation d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble. La violation d'une telle obligation implique que tous les Etats peuvent être lésés et bénéficient par conséquent d'un intérêt objectif à agir, ceci sans la nécessité de démontrer un préjudice particulier. Autrement dit, si un fait internationalement illicite porte atteinte à la communauté internationale dans son ensemble, une obligation *erga omnes* est violée et tout Etat serait en mesure d'invoquer la responsabilité de l'Etat auteur de l'illicéité¹². A cet égard, le respect de l'environnement pourrait être considéré comme l'exemple type d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble, les Etats ayant tous intérêt à la sauvegarde de ce bien commun de l'humanité.

La reconnaissance d'une « *actio popularis* » ne résoudrait pas tous les problèmes. En effet, une autre question se pose : comment réparer le dommage ? Lorsqu'une restitution à l'état antérieur

¹² Pour rappeler le passage célèbre d'une jurisprudence : « vu l'importance des droits en cause, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes* », CIJ, 5 février 1970, *Barcelona Traction (Belgique c. Espagne)*, Recueil CIJ 1970, p. 33.

n'est pas possible, l'éventuelle indemnisation due par les Etats n'aurait de sens qu'à l'égard des Etats lésés. Or, qu'en est-il des dommages à l'environnement pour lesquels il n'y a pas d'Etat lésé ? L'article 28 d'une résolution de l'IDI, adoptée à Strasbourg en 1997, a proposé la solution suivante : « les régimes en matière d'environnement devraient déterminer les entités admises à introduire des demandes et à recevoir des indemnités en l'absence d'un intérêt juridique direct [...]. Les institutions créées par ces régimes, notamment les médiateurs et les fonds, pourraient être habilités à cet effet. La désignation d'un haut-commissaire de l'environnement chargé d'agir au nom ou dans l'intérêt de la communauté internationale pourrait également être envisagée »¹³. Il semblerait que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ait également apporté un remède à cette situation pour les ressources minérales des grands fonds marins. L'article 145 de cette convention confie à l'Autorité internationale des fonds marins le soin d'assurer la protection du milieu marin en ce qui concerne les activités menées dans la Zone, si bien qu'il est permis de penser que cet organe pourrait mettre en jeu la responsabilité d'un Etat. Cette hypothèse est corroborée par l'article 139 de cette même convention qui déclare qu'un Etat partie ou une organisation internationale est responsable des dommages résultant d'un manquement de sa part aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention¹⁴.

2- La nécessité d'un lien de causalité

La mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat s'avère limitée, elle est due aux difficultés d'établissement liée au lien de causalité en matière environnementale (a) et à la difficulté d'évaluation des dommages environnementaux (b)

a- Les difficultés liées au lien de causalité en matière environnementale

La mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'Etat nécessite également l'établissement d'un lien de causalité entre le fait illicite et le dommage soulevé. La CIJ a pu mettre en avant les difficultés liées au lien de causalité en matière de dommages environnementaux, en relevant que « dans le cas de dommages environnementaux allégués, la question de leur existence et du lien de causalité peut soulever des difficultés particulières. Il se peut en effet que le dommage

¹³ Résolution de l'IDI, « La responsabilité en droit international en cas de dommages causés à l'environnement », adoptée à la session de Strasbourg (1997).

¹⁴ BEURIER (J-P.), KISS (A.), *Droit international de l'environnement*, *op. cit.*, p. 540.

soit attribuable à plusieurs causes concomitantes, ou encore que l'état des connaissances scientifiques ne permette pas de le relier avec certitude au fait illicite par un lien de causalité »¹⁵. Il faut porter une attention particulière sur la complexité de l'établissement d'une relation causale entre le fait illicite et son résultat néfaste pour l'environnement en temps de guerre. Comme l'a affirmé la CIJ, les difficultés découlent de la nature même des dommages environnementaux. Ainsi, la distance géographique entre la source de pollution et les dommages à l'environnement peut poser problème pour établir le lien de causalité. Par exemple, les incendies dans les raffineries de pétrole lors de la première guerre du Golfe ont provoqué des nuages de pollution dans l'atmosphère au-dessus de vastes régions. De même, les déversements de produits chimiques dans le Danube en raison des bombardements du complexe pétrochimique de Pancevo ont causé des pollutions sur des centaines de kilomètres. Le laps de temps entre le fait illicite et les effets dommageables du fait illicite sur l'environnement est également source de difficultés. Sur ce point, l'étude du PNUE sur les dommages environnementaux causés par la campagne aérienne de l'OTAN a conclu sur la nécessité d'études supplémentaires à mener pour définir les dimensions des effets sur le long terme de la guerre du Kosovo sur l'environnement¹⁶. Plus important encore, l'origine multifactorielle des dommages environnementaux peut rendre excessivement complexe la mise en œuvre de la responsabilité internationale. L'attribution de la destruction de l'environnement est encore plus difficile dans les situations de conflit armé, où la causalité d'une blessure spécifique peut être incertaine ou fortement contestée par les parties belligérantes. Par exemple, le Comité du TPIY a soutenu que « much of the environmental contamination which is discernible cannot unambiguously be attributed to the NATO bombing »¹⁷. L'étude du PNUE a également souligné ces problématiques de causalité en constatant que la contamination identifiée dans certains sites était clairement antérieure au conflit du Kosovo. Cette étude a révélé les difficultés à faire la distinction entre certains problèmes d'environnement et de santé qui existaient avant le conflit et ceux qui lui étaient imputables¹⁸.

¹⁵ CIJ, 2 février 2018, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c/ Nicaragua) – Question de l'indemnisation*, p. 34.

¹⁶ PNUE, *The Kosovo conflict : consequences for the environment and human settlements*, 1999, p.104 .

¹⁷ *Final report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, 3 juin 2000, p.17.

¹⁸ PNUE, *The Kosovo conflict : consequences for the environment and human settlements*, 1999, pp. 9-10.

b- La difficulté d'évaluation des dommages environnementaux

La problématique plus générale qui se pose est celle de savoir si le dommage à l'environnement en tant que tel doit être pris en compte. En effet, s'il est évident que les dommages aux personnes (perte de vie, dommages corporels) et aux biens (perte, endommagement) doivent être réparés, qu'en est-il du dommage à l'environnement *per se* ? Plus récemment, un faisceau d'indices tend à favoriser une prise en compte progressive des « *dommages écologiques purs* ». Des voix se sont élevées à la CDI pour considérer qu'un dommage écologique pur pourrait donner lieu à indemnisation. La CDI a affirmé dans le commentaire annexé au Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite que « les dommages à l'environnement vont souvent au-delà de ceux qui peuvent facilement être évalués en termes de frais de nettoyage ou de perte de valeur d'un bien. Les atteintes à de telles valeurs environnementales (biodiversité, agrément, etc. parfois appelées “valeurs de non-usage”) ne sont pas moins réelles et indemnissables, en principe, que les dommages aux biens, même si elles sont sans doute plus difficiles à évaluer »¹⁹.

Un arrêt très récent de la CIJ a apporté des précisions sur le dommage écologique pur. Dans cette affaire, la CIJ était saisie d'un différend territorial entre le Costa Rica et le Nicaragua. Le Costa Rica reprochait au Nicaragua d'avoir porté atteinte à sa souveraineté nationale par l'envoi de troupes armées sur un territoire qu'elle considérait être son espace national et d'y avoir causé des dommages environnementaux, notamment à l'occasion du dragage de trois canaux. Dans un arrêt du 16 décembre 2015, la Cour a considéré que les agissements du Nicaragua emportaient « violation de la souveraineté territoriale » du Costa Rica²⁰. Les deux Etats n'ayant pas trouvé de terrain d'entente quant aux modalités d'indemnisation, la CIJ s'est prononcée dans une décision du 2 février 2018 sur la nature des dommages indemnissables²¹. La CIJ a alors admis qu'un Etat était tenu de réparer les dommages à l'environnement *per se* causés à un autre Etat.

¹⁹ Rapport de la CDI sur les travaux de sa cinquante-troisième session, 15ème commentaire de l'article 36.

²⁰ CIJ, 16 décembre 2015, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, CIJ Recueil 2015, p. 665

²¹ CIJ, 2 février 2018, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) – Question de l'indemnisation*.

Pour la première fois, la CIJ reconnaît que le droit international général donne droit à réparation des dommages écologiques purs dès lors qu'ils sont la conséquence d'un fait internationalement illicite. En effet, la Cour retient qu'il est « conforme aux principes du droit international régissant les conséquences de faits internationalement illicites, et notamment au principe de la réparation intégrale, de conclure que les dommages environnementaux ouvrent en eux-mêmes droit à indemnisation, en sus de dépenses engagées par l'Etat lésé en conséquence de tels dommages »²². Une fois établi le caractère indemnisable du dommage environnemental en lui-même, le débat dont était saisie la CIJ s'est porté sur la méthode d'évaluation des dommages environnementaux. En l'espèce, elle a refusé d'opter pour une méthode d'évaluation, alors même que le Costa Rica et le Nicaragua ont chacun proposé la leur²³. Selon la Cour, « premièrement, le droit international ne prescrit aucune méthode d'évaluation particulière pour l'indemnisation de dommages causés à l'environnement ; deuxièmement, la Cour estime nécessaire de tenir compte des circonstances et caractéristiques propres à chaque affaire »²⁴.

Il serait intéressant de voir si, à l'avenir, la CIJ pourra sanctionner de la même manière des dommages écologiques purs causés en période de conflit armé.

II- Les limites aux poursuites des individus

Le péril qui résulte des actes d'atteinte à l'environnement n'est pas seulement multiforme et exponentiel . Désormais, il s'étend dans l'espace et dans le temps. La dangerosité de la criminalité environnementale s'apprécie par rapport à l'étendue des dégâts qu'elle peut causer. Cette étendue est temporelle, spatiale et matérielle. Elle fait penser en résumé à ce que peut coûter une atteinte à l'environnement. Un crime environnemental peut coûter la détérioration de la santé humaine, la rupture de la sécurité, des pertes importantes en vies humaines, des pertes des espèces sauvages ou fauniques, la disparition des espaces rares, la disparition de l'habitat et de la

²² *Ibid.*, p.41.

²³ Le Costa Rica demandait à la CIJ d'appliquer la « méthode des services écosystémiques ». En suivant cette méthode, le Costa Rica mettait en avant la dimension non commerciale d'un environnement en ce qu'il ne se compose pas uniquement d'éléments susceptibles de commercialisation. Le Nicaragua proposait quant à lui la méthode du « coût de remplacement des systèmes écosystémiques » ou encore des « frais de remplacement ». Il s'agit du prix qui devrait être payé pour « financer la conservation d'une zone équivalente jusqu'à ce que les services fournis par la zone touchée soient rétablis ». La CIJ a refusé de choisir entre l'une ou l'autre méthode et a décidé qu'elle « emprunterait cependant à l'une ou à l'autre chaque fois que leurs éléments offriront une base raisonnable d'évaluation ».

²⁴ CIJ, 2 février 2018, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c/ Nicaragua)* – Question de l'indemnisation, p.52.

biodiversité, la sécheresse, la désertification et toutes les conséquences qu'entraîne le changement climatique²⁵. Il se déduit que la commission d'un acte ou d'une omission portant gravement atteinte à l'environnement remet en cause certaines prérogatives reconnues par l'ordre naturel et l'ordre juridique à l'homme. C'est le cas du droit à la vie, du droit à l'alimentation, droit au logement et du droit à la santé.

Elles sont dues à l'ineffectivité de la protection pénale de l'environnement par le statut de Rome (A) et aux restrictions à l'exercice de la compétence de la CPI (B).

A- L'ineffectivité de la protection pénale de l'environnement relatif à l'administration de la sanction pénale

L'initiative d'une juridiction pénale internationale en matière environnementale fut relancée devant la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale par le Costa Rica. Celui-ci proposa, en 1996, la création d'une Cour internationale sur l'environnement pour connaître des crimes écologiques internationaux, poursuivre les criminels et aider les États à interpréter les accords internationaux sur l'environnement. Toutefois, la proposition en question est restée lettre morte faute de consensus entre États. Elle fut débattue aussi dans le cadre du projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, précurseur du Statut de la Cour pénale internationale (CPI). À cet effet, en procédant à l'analyse dudit projet, la Commission du droit international (CDI)²⁶ considéra la protection de l'environnement comme étant un intérêt fondamental de l'humanité et que, par conséquent, les atteintes particulièrement graves à cet intérêt devraient en bonne logique engager la responsabilité pénale internationale de leurs auteurs. Il sera question ici de mettre l'accent sur les conditions d'application restrictives de la protection pénale direct de l'environnement (1) et sur la saisine conditionnée de la CPI (2)

²⁵ Valérie Cabanes, Les crimes contre l'environnement et la santé sont des crimes contre la paix, Allocution à l'UNESCO du 14 novembre 2014, en ligne : Blogue de Valérie Cabanes, (consulté le 3 août 2023) [Cabanes, « Crimes contre la paix »]

²⁶ Voir Organisation des Nations unies, La Commission du droit international et son œuvre, 7^e éd., New York, Nations unies, 2009, vol. I.

1- Les conditions d'applications restrictives de la protection pénale de l'environnement

Avant de s'attarder sur les limites des dispositions du Statut de Rome assurant une protection de l'environnement il convient de rappeler brièvement quelques limites inhérentes à la saisine de la CPI (a) et de démontrer la justice trébuchante de la CPI (b)

a- les limites inhérentes à la saisine de la CPI

Selon l'article 12 du Statut de Rome, la CPI est compétente dans trois hypothèses. Tout d'abord, si les actes ont été commis sur le territoire d'un Etat qui a ratifié le Statut ; ensuite, si l'accusé est un ressortissant d'un Etat partie ; enfin, si le Conseil de sécurité a décidé de déférer la situation à la CPI. Cette dernière hypothèse a l'avantage de ne pas tenir compte de la nationalité de l'accusé ou du lieu de la commission du crime. Il en résulte que la compétence de la Cour pénale internationale est fondée sur le principe de compétence pénale territoriale et non sur la théorie de l'universalité de la compétence pénale.²⁷ Une telle solution représente « une ombre obscure, peut-être la plus obscure, planant sur la juridiction de la Cour »²⁸ En revanche, elle est soumise aux risques de veto des membres permanents du Conseil de sécurité. En effet, ces conditions préalables à l'exercice de la compétence de la Cour pénale internationale constituent un recul par rapport au principe de la compétence universelle en vertu du droit international.²⁹ Ces derniers, au regard de leur puissance technologique sont pourtant susceptibles de gravement atteindre à l'environnement en temps de conflit armé. Il n'est donc pas invisable qu'ils usent de leur veto pour se protéger eux-mêmes ou leurs alliés. Qui plus est, de nombreux Etats impliqués dans des conflits destructeurs pour l'environnement ne sont pas parties au Statut. Il en va ainsi de la Russie, des Etats-Unis, d'Israël ou de l'Iran.

Le régime prévu au Statut de Rome qui exige que l'Etat non partie à ce Statut et sur le territoire duquel les infractions ont été commises ou dont l'auteur porte sa nationalité donne son

²⁷ BASSIOUNI(C.), *International extradition: United States Law and practices*, 3e éd.1996, pp.356-367.

²⁸ LATTANZI(F.):«Compétence de la Cour pénale internationale et consentements des Etats », *RGDIP*, n°2,1999,pp.426-444. Voir aussi PELLET(A.) : « Pour la CPI quand même !Quelques remarques sur sa compétence et sa saisine », *l'Observateur des Nations Unies*, N°5,1998, SUR(S.)CONDORELLI (L.), CARILLO SALCEDO (J-A.), « la Cour Pénale internationale en débat », *RGDIP*, 1999, p.5.

²⁹ DELLA MORTE (G.) : « Les frontières de la compétence de la Cour pénale internationale : observations critiques », *Revue internationale de droit pénal*, 2002, vol.73, p.23.

consentement avant que la Cour puisse exercer sa juridiction, affaiblie considérablement la CPI et rend ses pouvoirs très limités.

Si l'on veut que la Cour soit efficacement complémentaire des tribunaux nationaux (puisque la Cour n'exercerait sa juridiction que dans les cas où les Etats n'auraient pas eux-mêmes pris les mesures nécessaires), il ne faut pas que son action soit entravée par des obstacles supplémentaires, par exemples, l'obligation du consentement d'un Etat. En vertu du principe de la juridiction universelle, tout Etat peut engager des poursuites pénales à l'encontre des personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes dont la nature est réputée toucher l'ensemble de la Communauté internationale (comme les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité...) et aucun consentement n'est requis de la part d'aucun autre Etat³⁰.

Ce principe ne fait que réaffirmer une notion fondamentale du droit pénal international : les criminels de guerre ne sont pas à l'abri de poursuites ; les personnes responsables d'avoir commis des crimes contre l'humanité ou des génocides doivent rendre compte de leurs actes et doivent être traduites en justice, où qu'elles se trouvent.

Par conséquent, si la Cour ne doit intervenir que lorsque l'Etat concerné y a donné son consentement avant qu'elle puisse exercer sa juridiction, l'objectif ne sera jamais atteint bien qu'il s'agisse d'un Etat n'ayant pas ratifié le Statut de Rome. Ainsi, l'exigence du consentement de l'Etat partie ou non partie au Statut de Rome rendrait le fonctionnement de la Cour difficile, on pourrait même lui donner de facto un caractère facultatif.

Par ailleurs, les ONG réclamaient l'inclusion de l'Etat de détention parmi les Etats dont le consentement ou l'adhésion au Statut est nécessaire pour permettre à la CPI d'exercer sa compétence. Il est ainsi regrettable que cette proposition n'ait pas été acceptée. Elle aurait permis de soumettre un suspect en voyage à l'étranger à la compétence de la Cour.

En effet, dans la pratique, les Etats de détentions peuvent aider efficacement à poursuivre en justice les criminels de guerre et les auteurs de crimes contre l'humanité ou de génocides, comme l'illustre le scénario imaginaire suivant : un individu soupçonné d'avoir commis un crime de guerre au cours d'un conflit armé interne sur le territoire de l'Etat X, dont il est ressortissant, s'est enfuie

³⁰ Arts. 49 CGI, 50CGII, 129 CGIII et 146 CG IV.

dans l'Etat Y. L'Etat X n'est pas partie au Statut de Rome et refuse de reconnaître la compétence de la CPI à l'égard du suspect. A défaut de compétence automatique, la Cour ne peut agir, et des poursuites ne peuvent être engagées à l'encontre du suspect que si le conseil de sécurité défère l'affaire au procureur, ou si l'Etat y est disposé à-et peut traduire le suspect devant ses propres tribunaux³¹. Là encore, il est possible de sortir de cette impasse que si le Statut de Rome est accepté par un grand nombre d'Etats.

Ces conditions préalables constituent alors un recul par rapport au principe de la compétence universelle. En effet, si on prend en compte que les conflits ont de plus en plus un caractère non international, les deux conditions préliminaires à l'exercice de la compétence de la Cour prévue par l'article 12(2) du Statut de Rome ne se réfèrent pas à des situations, sur le fond, alternative. Dès lors, on peut constater que l'hypothèse indiquée dans le projet d'article Coréen « était considérablement plus large : non seulement le rappel à l'Etat de nationalité de la victime aurait élargi la compétence de la Cour aux cas de crimes accomplis sur le territoire d'un Etat non partie par des citoyens d'un autre Etat non partie ; mais il faut aussi prendre en compte que la référence à l'Etat de détention aurait eu comme effet non secondaire d'empêcher la libre circulation de la personne soupçonnée, au moins dans les territoires des Etats parties au Statut ³²».

Par conséquent, la règle sur l'application de la loi pénale dans l'espace prévue par le Statut de Rome n'apporte aucune originalité. Aussi bien le principe de la territorialité que celui de la personnalité active est déjà admis sur le plan international que national. Ainsi, dans le cas où un ressortissant d'un Etat non partie au Statut de Rome commet un crime sur le territoire d'un Etat partie, il n'y a d'autres dispositions à mettre en œuvre que celles qui existent déjà dans la pratique coutumière des Etats³³ et celle du Statut de Rome permettant au Conseil de sécurité de traduire l'affaire devant la Cour pénale internationale. Or, chaque fois que le conseil de sécurité ne sera pas intéressé à saisir la juridiction de la CPI, l'exercice de sa compétence sera largement limité.

³¹ Cela suppose que la législation nationale de l'Etat y permet à ses tribunaux nationaux de juger un ressortissant étranger pour des crimes commis dans un autre Etat (compétence universelle des tribunaux nationaux). A ce jour, seul un petit nombre d'Etats ont adopté une telle législation. Voir à ce propos STERN (B.) : « La compétence Universelle en France : le cas des crimes en ex-Yougoslavie et au Rwanda » *GYIL*, vol.40, 1997, p.287.

³² DELLA MORTE (G.), « les frontières de la compétence de la Cour pénale internationale : observations critiques », *Revue internationale de droit pénal*, 2002, vol.73, p.23.

³³ « Note explicative sur le Statut de la Cour pénale internationale », *Revue internationale de droit pénal*, 2002, p.1.

L'absence de force de police au sein de la CPI est également un obstacle à la mise en œuvre de la responsabilité internationale pénale. La Cour ne peut ainsi compter que sur la coopération des Etats pour mettre à exécution les mandats d'arrêts. Enfin, deux autres limites inhérentes à la CPI intéressent fortement la question de la protection pénale de l'environnement. D'une part, elle n'est pas compétente pour juger les personnes morales. D'autre part, les enquêtes du procureur de la CPI se déroulent souvent dans des pays en guerre où la forte insécurité rend difficile la recherche de témoins ou la collecte de preuves.

Outre ces difficultés propres à la CPI, des limites existent quant aux dispositions du Statut de Rome pouvant protéger l'environnement. Le droit international pénal est le bras d'exécution du droit international humanitaire. Par conséquent, certaines problématiques se retrouvent dans ces deux branches du droit international.

Les limites inhérentes aux dispositions du statut de Rome pouvant protéger l'environnement

Le Statut de Rome, pour la première fois dans l'histoire du droit international pénal, permet de poursuivre des individus ayant causé des dommages étendus, durables et graves à l'environnement lors d'un conflit armé. En effet, l'article 8 a (2b) du Statut de la CPI, entend par « crimes de guerre » : « (iv) le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ». Le Statut de la CPI criminalise donc les atteintes contre l'environnement, ceci tout en reprenant la terminologie employée par le Protocole I et la Convention ENMOD, les dommages à l'environnement devant être « étendus, durables et graves ». De la même façon que ces instruments du droit international humanitaire, cette disposition du Statut de Rome est entourée de limites. Tout d'abord, à l'instar du Protocole I et de la Convention ENMOD, l'article 8 alinéa 2, b), iv) du Statut de Rome est limité aux conflits armés

internationaux³⁴, ceci confirmant la faible protection accordée à l'environnement en temps de conflit armé non international. Tout comme le Protocole I, les critères d'étendue, de durabilité et de gravité sont cumulatifs. Le Statut de Rome fixe donc un seuil du dommage prohibé élevé sans, encore une fois, que ces critères ne soient définis, le Statut restant muet sur la signification qui pourrait être donnée à ces termes³⁵.

En plus du caractère cumulatif des critères, le Statut ajoute un critère de proportionnalité afin de qualifier les dommages environnementaux de crime de guerre. Il faut que ces dommages étendus, durables et graves soient « manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ». Cela signifie qu'il faudra au procureur – et aux juges - estimer dans un premier temps l'avantage militaire prévu par l'auteur de l'attaque, puis vérifier dans un second temps si les dommages environnementaux qui en résultent sont disproportionnés. Selon Marie G. JACOBSSON, « le niveau de nécessité militaire requis est bien plus élevé qu'il ne l'est habituellement en droit international humanitaire. Par ailleurs, les mots « manifestement excessifs » et « ensemble de l'avantage militaire » ne sont pas la norme en droit international humanitaire. Ils reflètent un compromis propre à la Conférence de Rome, l'objectif étant de garantir que les juges n'appliquent pas les dispositions trop sévèrement et se mettent a posteriori à la place des responsables militaires »³⁶. Ainsi, les dommages étendus, durables et graves ne sont pas répressibles s'ils ne sont pas excessifs par rapport aux avantages militaires attendus, ce qui implique en creux qu'un dommage même important mais proportionné à l'attaque ne relèverait pas du crime de guerre. La disproportion du dommage environnemental en fonction de l'avantage militaire attendu doit, de plus, être claire et évidente (comme le terme « manifestement » employé dans la rédaction de l'article l'indique) et nécessite de prendre en considération « l'ensemble de l'avantage militaire ». Cette expression sous-entend une prise en considération de l'opération

³⁴En effet, l'article 8 a 2 b), dans lequel est incluse l'interdiction des dommages étendus, durables et graves, précise bien qu' « aux fins du Statut, on entend par « crimes de guerre » [...] les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international ».

³⁵ DRUMBL (M.), « Waging war against the world: the need to move from war crimes to environmental crimes », in AUSTIN Jay E., BRUCH Carl E. (éd.), *The environmental consequences of war. Legal, economic and scientific perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 624.

³⁶ JACOBSSON (M.), *Deuxième rapport sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés*, 2015, p. 43.

militaire dans son ensemble plutôt que de l'objectif militaire spécifique, ceci offrant à une personne traduite devant la cour un moyen de défense très large.

Le seuil d'application de cette disposition étant très élevé, d'autres articles du Statut de Rome, protégeant l'environnement « par ricochet », pourraient venir combler les lacunes de la protection pénale. Seulement, à l'image du droit international humanitaire, une protection pénale indirecte de l'environnement ne semble pas satisfaisante.

b- La CPI, une justice trébuchante³⁷ ?

La création d'une justice pénale internationale permanente et à vocation universelle constitue un événement sans précédent dans l'histoire de l'humanité, en dépit des réactions controversés et divers. Les attentes à l'égard de cette justice sont fortes lorsqu'il s'agit de punir des crimes caractérisés par leur démesure, par la violation grave des valeurs de la Communauté internationale et par l'atteinte qu'ils portent à la paix, à la sécurité régionale et internationale³⁸. Certes, la Cour pénale internationale est devenue effective à Rome le 17 juillet 1998 par Décision de la Conférence diplomatique. Cette Cour constitue le premier organe international de nature permanente, dont le mandat consiste à juger les violations les plus graves des droits Fondamentaux de la personne humaine, violations exceptionnellement graves connues sous le nom de crimes de droit international.³⁹ Mais la genèse de la Cour pénale internationale ne date pas de 1998⁴⁰. En effet, en 1872, Gustave Moynier, l'un des fondateurs de la Croix-Rouge, évoque pour la première fois l'idée d'une juridiction universelle, en réaction à la cruauté des crimes commis pendant le conflit franco-prussien, pour juger les violations de la Convention de Genève de 1864. Un nouveau pas vers la création d'une juridiction internationale est accompli par la convention de la Haye de 1907 qui essaye, en vain, d'instaurer une juridiction internationale des prises maritimes. Ensuite au

³⁷ GUELDICH (H.), « La Cour pénale internationale, une justice trébuchante ? », in Recueil d'études offert en l'honneur du Pr. Rafaa Ben Achour, *Mouvances du Droit*, Simfact, 2015, Tome III, pp.89-130.

³⁸ En effet, selon le Professeur Rafâa Ben Achour, « Aussi rudimentaires soient-elles, les juridictions internationales sont un élément d'ordre et d'institutionnalisation de la société internationale », Ben Achour (R.), « Quel rôle pour la justice internationale ? », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), *Justice et juridictions internationales*, FSJPST, Paris, Pedone 2000, page 20.

³⁹ Spécifiquement à l'égard des crimes suivants : le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression.

⁴⁰ BAZELAIRE (J-P.) et CRETIN (Th.), *La justice pénale internationale : son évolution, son avenir- De Nuremberg à la Haye*, Presses universitaires d France, 2000, notamment chapitre premier « Une histoire déjà ancienne », pp.12-39

lendemain de la première guerre mondiale, le traité de Versailles⁴¹ a prévu la création d'un tribunal international spécial pour juger Guillaume II et les criminels de guerre allemands, mais le projet est resté sans suite. Certes, l'idée de créer une juridiction indépendante et permanente durant les années 20 n'est pas arrivée en maturité car tous les projets qui avaient été élaborés ont été abandonnés, à l'exception du Tribunal militaire international de Nuremberg et du Tribunal militaire international de Tokyo. Bien que cette expérience fut importante dans le processus de formation de la justice pénale internationale, mais elle était limitée car les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo résultaient d'une logique bien claire, l'impératif de réprimer les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes contre la paix. Cette expérience n'est alors point déterminante parce qu'elle fut temporelle et conjoncturelle, elle n'a pas suffi à internationaliser la pensée d'une justice pénale internationale et même son fondement est injuste, dans la mesure où il s'agissait de la justice des vainqueurs face aux vaincus. La guerre froide et les réticences des Etats ont continué, après la seconde guerre mondiale, à freiner ce processus. Ce n'est toutefois qu'après 1945 et en partie sur la base des travaux de ces deux tribunaux, notamment en ce qui concerne la définition des crimes contre l'humanité, que fut progressivement créée une base juridique, intégrée dans des conventions internationales ainsi que dans de nombreuses législations internes, et de nature à définir des incriminations et à prévoir leur répression. En l'occurrence, l'Assemblée générale des Nations.

2- La saisine influencée de la CPI.

Il n'entre pas dans les attributions de la CPI de se saisir d'office pour exercer sa compétence à l'égard d'un ou de plusieurs crimes définis par le statut de Rome.

Le statut de Rome prévoit que la Cour ne peut être saisie que par les Etats parties (a), par le procureur et par le conseil de sécurité (b)

a- La saisine conditionnée de la CPI par les Etats parties

Au terme de l'article 13 du Statut de Rome, la CPI peut exercer sa compétence si un Etat partie saisit le procureur d'une affaire dans laquelle un ou plusieurs des crimes visés à l'article 5 du même statut semble avoir été commis. Ainsi, les Etats parties au traité de Rome ont le droit de

⁴¹ Article 227 du Traité.

déferer au procureur tous les éléments qui font présumer qu'un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour ont été commis et de lui demander d'enquêter sur cette situation en vue de déclencher des poursuites pénales à l'encontre de la personne ou les personnes qui semblent être complices ou auteurs de ces crimes⁴². Cela étant, l'Etat partie qui dénonce au procureur une situation pénale entrant dans le champ de sa compétence, devra spécifier les circonstances de l'affaire et produire tous les éléments de preuve et les pièces à l'appui⁴³.

Il faut souligner que tous les Etats ne sont pas autorisés à saisir le procureur de la CPI, mais seulement les Etats parties, c'est-à-dire ceux qui ont ratifié le Statut de Rome⁴⁴. A cet effet, une erreur matérielle affecte le texte de l'article 12(3) du Statut de Rome qui traite de la compétence de la Cour « à l'égard du crime dont il s'agit » par un Etat qui n'est pas partie au statut de Rome.

Selon BASSIOUNI « le terme « crime » semble avoir été employé par inadvertance par les rédacteurs non officiels de cette disposition au lieu du terme « situation » utilisé pour les renvois par le conseil de sécurité ou un Etat partie... Très vraisemblablement, leur volonté était de renvoyer à une « situation » donnant naissance à un crime relevant de la compétence de la Cour. Même si ces mots sont absents du texte, il peut être compris de cette façon. Toute autre interprétation produirait ce résultat absurde selon lequel les Etats non parties ont la possibilité de sélectionner quels « crimes » doivent faire l'objet d'une enquête et quels crimes ne le doivent pas. Une telle disposition s'opposerait à tous les principes de base fondant la compétence de la Cour »⁴⁵.

Il en résulte que seulement un Etat ayant ratifié le Statut de la CPI peut activer la compétence de cette dernière : les propositions tendant à reconnaître un tel pouvoir aux seuls Etats en liaison directe avec les crimes commis (par exemple l'Etat où le crime a été commis ou l'Etat de la nationalité de la victime) ont été rejetées.

⁴² PELLET (A.), « Pour la CPI quand même ! Quelques remarques sur sa compétence et sa saisine », *l'Observateur des Nations Unies*, N°5, 1998. BASSIOUNI(C.), *La cour pénale internationale : histoire des commissions d'enquête internationale et des tribunaux pénaux internationaux*, 3ème édition, rédigé en arabe, Egypte, 2002, p.165 et s. Trois Etats ont déjà renvoyé une situation pénale au Procureur de la Cour pénale internationale : l'Ouganda (le 29 janvier 2004), la République Démocratique du Congo (le 19 Avril 2004), la République Centrafricaine (le 6 janvier 2005).

⁴³ Article 14 du Statut de Rome.

⁴⁴ *Idem*

⁴⁵ BASSIOUNI(C.) : « Note explicative sur le Statut de la Cour pénale internationale », *Revue internationale du droit pénal*, 2002, p.1.

La disposition privant les Etats non parties au Statut de Rome de ce pouvoir de saisine avait pour but l'établissement d'une différence entre les Etats qui ont ratifiés le Statut et ceux qui ne l'ont pas fait. En édictant cette condition de ratification, les rédacteurs du Statut voulaient créer une raison valable pouvant convaincre ultérieurement les Etats non parties de ratifier le traité de Rome. Jusqu'à présent, les Etats qui n'ont pas ratifié ce traité ne pourront en aucune manière activer la compétence de la CPI. Ils pourront seulement porter à la connaissance du Procureur de la Cour que certains crimes ont été commis en espérant que ce dernier choisira d'agir *ex officio*⁴⁶.

b- La saisine de la CPI par le procureur et par le conseil de sécurité

Lorsque une affaire est déférée au Procureur de la CPI, que ce soit par un Etat partie ou par le conseil de sécurité, le procureur peut ouvrir une enquête s'il conclut qu'il y'a une « base raisonnable » pour poursuivre en vertu du Statut de Rome⁴⁷. Le procureur peut aussi ouvrir une enquête s'il trouve que les renseignements qui lui ont été envoyés par un Etat non partie sont objectivement fondés. Le « renvoi » par un Etat partie ou un Etat non partie et par le conseil de sécurité sont placés au même niveau. Ces trois niveaux ont simplement pour effet d'attirer l'attention du Procureur sur des faits incriminés pouvant donner lieu à des poursuites pénales. L'enquête qui serait ouverte par le Procureur dira si les éléments de preuve présentée constituent une « base raisonnable » pour poursuivre devant la CPI. Mais le procureur peut ouvrir une enquête en agissant de sa propre initiative⁴⁸.

Le pouvoir, attribué, par le Statut de Rome, au Procureur de s'auto saisir et d'engager de sa propre initiative des poursuites et des enquêtes restait un des points les plus controversés et essentiel de la Conférence de Rome.

Les participants à cette conférence sont convenus que le Procureur est habilité à ouvrir *proprio motu* (de sa propre initiative) des enquêtes au sujet des quatre crimes les plus graves prévus par le statut de Rome (crime de guerre, crime de génocide, crime contre l'humanité et le crime d'agression). En vertu de l'article 15 de ce Statut, le Procureur de la Cour peut ouvrir *proprio motu*

⁴⁶ WILLEMARCK (L.) : « La Cour pénale internationale partagée entre les exigences de l'indépendance judiciaire, de la souveraineté des Etats et du maintien de la paix », *Revue de droit pénal et de la criminologie*, janvier 2003, n°1, pp .3-21.

⁴⁷ ARTICLE 53(1) DU STATUT DE ROME.

⁴⁸ BASSIOUNI (C.) : « La Cour pénale internationale » *op cit*, p.168.

une enquête en l'absence d'un renvoi par un Etat partie ou par le conseil de sécurité à l'encontre d'une personne ou plusieurs personnes portant la nationalité d'un Etat partie au Statut de Rome et suspectées d'avoir commis un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la CPI. Cependant, si on a accepté de doter le Procureur de cette compétence, de s'auto saisir *proprio motu*, cela n'a pas été sans quelques conditions et restrictions. Il paraissait, en effet, inconcevable pour nombre de pays de confier à une seule personne physique de prérogatives aussi étendus, l'indépendance et l'action du Procureur devant être contrôlées. Ainsi, au terme de l'article 15 du Statut de Rome, si le procureur décide d'ouvrir une enquête, il doit obtenir au préalable l'autorisation d'une chambre préliminaire (composée des trois juges). Celle-ci examine le bien fondé des éléments de l'affaire qui lui sont présentés par le Procureur et donne ou non autorisation à ce dernier d'ouvrir une information. Si la Chambre préliminaire n'autorise pas l'ouverture d'une enquête, le Procureur peut par la suite présenter une nouvelle demande en se fondant sur des faits ou des éléments de preuve nouveaux⁴⁹ du Statut de Rome⁵⁰.

Quant au Conseil de sécurité de l'ONU, l'article 13 du Statut de Rome lui accorde un rôle spécial suite à des négociations de longs débats souvent plus politiques que juridiques, opposant, en particulier les membres permanents du conseil de l'ONU aux autres Etats. Une large majorité d'Etats a appuyé la saisine de la CPI par le conseil de sécurité. En effet, selon l'article 13 du Statut de Rome, le conseil de sécurité pourra saisir la Cour, sur la base du chapitre VII de la charte des Nations Unies. Ainsi, pour que le conseil de sécurité puisse renvoyer une « situation » au procureur, celle-ci doit comporter une menace à la paix et à la sécurité internationale. Cette disposition a pour fondement les pouvoirs et devoirs du conseil de sécurité de garantir l'établissement de la responsabilité pénale individuelle dans le cadre de ses prérogatives de maintien de la paix et de la sécurité internationales auxquelles la perpétration des crimes internationaux les plus graves porte atteinte⁵¹.

Etant donné qu'à présent la plupart de conflits ont un caractère interne (raison pour laquelle l'Etat territorial et celui de nationalité du suspect coïncident), le conseil de sécurité est doté de

⁴⁹ ARTICLE 15(2) DU STATUT DE ROME.

⁵⁰ BASSIOUNI(C.) : « La Cour pénale internationale », *op cit*, 2002, n°53, p.168.

⁵¹ SOREL (J-M), « le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de Sécurité : remarques sur quelques incertitudes internationales », *Revue belge de droit pénal*, N°2, 2004, p.5.

larges pouvoirs : il est le seul sujet capable de saisir le procureur de la Cour d'une affaire dans tout cas où un Etat, où se déroule un conflit ayant un caractère non international, n'a pas ratifié le Statut de Rome. Dès lors, en particulier au cours des premières années de l'entrée en vigueur du Statut de Rome⁵², le rôle pouvant être joué par le Conseil de sécurité sera d'une grande importance⁵³. Ainsi, en application de l'article 13 du Statut de Rome, le Conseil de Sécurité de l'ONU a déjà adopté, le 31 Mars 2005, la Résolution 1593 renvoyant une situation pénale devant le Procureur de la Cour et prévoyant que les suspects de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre au Darfour dans l'Ouest du Soudan soient jugés devant la CPI. De confection britannique, le texte permettra à la CPI de poursuivre les responsables de meurtres ; viols et pillages qui ont ravagé la région soudanaise du Darfour⁵⁴.

Toutefois, même dans le cas où il s'agit d'un renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité, le Procureur n'est pas tenu *ipso facto* d'ouvrir une enquête. En effet, il appartient au seul Procureur le droit d'apprécier l'opportunité d'une enquête ou d'une information⁵⁵. Le statut de la CPI ne prévoyant pas l'obligation de l'exercice de l'action pénale, laisse aux organes d'accusation de la Cour un large pouvoir d'appréciation quant à l'ouverture d'une enquête ou au déclenchement des poursuites pénales⁵⁶. Toutefois, malgré ces larges pouvoirs d'appréciations, accordés au Procureur, l'autonomie de cet organe d'accusation et celle de la Cour elles-mêmes sont soumises

⁵² Il est facile d'imaginer que les Etats qui auront ratifié ce Statut ne sont pas ceux les plus exposés à la commission des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale.

⁵³ DELLA MORTE (G.), *op cit*, 2002 vol.73, pp. 23 et 24.

⁵⁴ Le vote est intervenu après deux mois de tractations au Conseil de sécurité et entre les capitales divisées sur l'autorité à saisir pour les jugements des criminels de guerre au Soudan. Mais les Américains, hostiles à tout ce qui pourrait légitimer l'autorité de la Cour pénale internationale, plaidaient pour l'établissement d'un tribunal en Tanzanie adapté de celui qui a jugé les victimes du génocide Rwandais, idée jugée trop coûteuse et longue à mettre en place par la France et les pays membres du Conseil ayant ratifié le Statut de la Cour pénale internationale. Le vote a été enfin arraché au terme de longues discussions et aux prix d'une concession accordée aux Etats-Unis, qui se sont par ailleurs abstenus avec trois autres pays (Algérie, Brésil, Chine).

⁵⁵ SUR (S.) : « vers une CPI : La convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », *RJDIP*, 1999, p.5.

⁵⁶ Selon le chef de la délégation anglaise lors de la conférence diplomatique, la relation entre le conseil de sécurité et la CPI est fondé sur trois piliers : « the positive pillian », qui consiste dans le pouvoir pour le conseil de renvoyer une situation à la Cour ; « the negative pillian », c'est-à-dire le pouvoir de sursis à enquêter ou à poursuivre ; et enfin « the hidders pillian » c'est-à-dire le rôle du conseil en relation avec la constatation du crime d'agression. BERMAN (V.) : « The relationship between the international criminal court and the security council », *Revue internationale du droit pénal*, vol.73, 2002, p.23.

au contrôle indirect et général exercé par le Conseil de Sécurité⁵⁷. Ceci montre que l'exercice de la compétence de la CPI est soumis à certaines restrictions qui méritent d'être examinées.

B- Les restrictions à l'exercice de la compétence de la CPI

Plusieurs restrictions peuvent empêcher le fonctionnement normal de la CPI. Les unes tendent à assurer l'impunité à une certaine catégorie de délinquants (1), les autres ont pour but de priver dans certains cas la Cour de ses pouvoirs de poursuite et de jugement (2).

1- Les restrictions tendant à assurer l'impunité à certains délinquants

Sur ce plan, le statut de Rome contient au moins une disposition pouvant restreindre l'exercice de la compétence de la CPI. Celle-ci est la plus choquante car elle permet à un Etat partie de déclarer qu'il n'accepte pas la compétence de la Cour pour les crimes de guerre. On peut y ajouter, dans ce domaine une deuxième restriction à la compétence de la CPI. C'est celle consistant dans les dispositions de la résolution 1422 de l'ONU qui visent à faire bénéficier de l'immunité les personnes impliquées dans les opérations étatiques autorisées par les Nations Unies.

L'article 124 du Statut de Rome prévoit qu'un Etat partie au Statut a la possibilité d'exclure, pour une période de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du Statut cité ci-dessus, la compétence de la CPI relativement aux crimes de guerre commis sur son propre territoire ou par un de ses ressortissants. Le Statut de la CPI est donc hypothéqué par l'article 124, introduit en dernière minute par la France et qui permet à un Etat, au moment où il dépose son instrument de ratification, de refuser la compétence de la Cour s'agissant des crimes de guerre et ce pour protéger ses nationaux qui ont commis ces infractions.

Ainsi, même si les conditions préalables à la saisine de la Cour sont remplies, un cas de crime de guerre pourrait ne pas être de son ressort si l'Etat partie s'est prévalu de la clause transitoire qui lui permet de se soustraire à toute poursuite pour une période de sept ans. Cela

⁵⁷ Le conseil de sécurité peut, suspendre toute activité de la Cour et celle du procureur dans les hypothèses où les exigences de paix et de sécurité internationales l'exigent (ce qui constitue une restriction à l'exercice de la compétence de la Cour pénale internationale).

revient à instaurer pour les crimes de guerre un régime différent de celui qui est applicable aux autres crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale⁵⁸.

Cette disposition de l'article 124 a été incluse dans le Statut de Rome à la demande de la délégation française. La proposition américaine pour une clause transitoire de 10 ans et couvrant les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité a été rejetés. Mais un tel compromis, qui renverse le principe d'acceptation automatique de la compétence de la CPI en introduisant un « opting out » pour les crimes de guerre, représente le résultat d'une négociation exténuante. Celle-ci s'accroît autour de deux conceptions : la première proposait une acceptation automatique parfaite de la compétence de la CPI ; la seconde exigeait que les Etats parties au Statut de Rome expriment successivement leur consensus sur les crimes qu'ils avaient l'intention de reconnaître. Ainsi, pour mettre en œuvre ce deuxième mécanisme, il fallait adopter une des techniques suivantes : « l'opting in » qui consiste dans une déclaration avec laquelle les Etats désignent (au moment de la ratification) les crimes à inclure dans la compétence de la CPI⁵⁹ ; « l'opting out » qui donne aux Etats parties la possibilité de refuser la compétence de la Cour en ce qui concerne certaines catégories de crimes ; le système « case by case » qui laisse aux Etats parties le pouvoir de s'opposer à la saisine de la Cour chaque fois qu'ils estiment que l'exercice de la compétence de la Cour est incompatible avec leurs intérêts⁶⁰.

A la fin de la négociation, la clause proposée par la délégation française de restreindre la compétence de la Cour en matière de crimes de guerre a été traduite dans la disposition d'un « opting out » pour ces crimes.

Dans leur premier projet de résolution, les Etats-Unis demandaient l'immunité systématique et perpétuelle de poursuivre devant la CPI de tout citoyen d'un pays n'ayant pas signé le traité de Rome. L'enjeu du compromis était de taille : les Etats – Unis ayant menacé que, si les

⁵⁸ BAUDOUIN(P.) : « cour pénale internationale, la route ne s'arrête pas à Rome », Rapport n°3 de la Fédération internationale de la ligue des droits de l'homme : *analyse du statut de la cour pénale internationale*, Novembre 1998, n°266, p.2.

⁵⁹ Les articles 21(1a) et 21(1b) du premier projet du Statut proposé par la CDI en 1994 (U.N.Doc.A/49/10). En vertu de ce projet, il était prévu un double système de juridiction : pour le crime de génocide, l'acceptation aurait été automatique ; pour les autres catégories de crimes que prévoyait encore à cette époque les Treaty crimes il aurait fallu une déclaration d'acceptation de la part de l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis ou de l'Etat de détention du suspect.

⁶⁰ Une proposition similaire a été présentée par la délégation des Etats – Unies le jour précédant la fin de la Conférence de Rome.

Etats-Unis ne pouvaient pas obtenir pour leurs ressortissants une protection jugée par eux suffisante, ils étaient disposés à mettre fin aux opérations de maintien de la paix à travers le monde l'une après l'autre au fur et à mesure que leur mandat arrivait à expiration⁶¹.

Protégeant les ressortissants d'Etats non parties au Statut de Rome contre toute poursuite devant la CPI lorsqu'ils participent à des opérations de maintien de la paix, cette résolution constitue non seulement un obstacle à l'activation de la compétence de la Cour mais aussi une atteinte directe à l'autorité de cette juridiction. De la sorte, elle assure l'impunité aux auteurs des crimes les plus graves comme le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Ce qui est contraire à toute justice internationale qui doit être générale et dissuasive⁶².

Le fondement et la raison d'être du statut de Rome s'opposent clairement à l'impunité afin que nul qu'elle que soit sa qualité officielle ou sa nationalité ne reste impuni pour ces crimes. La preuve en est dans les dispositions du statut de Rome qui prévoient que la qualité de chef d'Etat ou de chef de gouvernement ou toute autre qualité officielle n'empêche pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne (article 27). Il en résulte qu'aucune immunité ne pourrait être invoquée devant la CPI en matière d'agression ; de crime de génocide, de crime contre l'humanité ou de crime de guerre.

Dès lors, chaque pays partie au traité de Rome adoptant dans sa législation nationale une immunité pouvant couvrir les crimes indiqués ci-dessus, devrait en principe adapter cette législation aux dispositions du Statut de Rome applicable en la matière⁶³.

⁶¹ SHISHKIN(P.) : « l'Europe de l'Est est soumise aux pressions des Etats-Unis et de l'Union Européenne à propos de l'immunité de juridiction à l'égard de la CPI », *The wall street journal*, 16 août 2002.

⁶² Le 13 août 2002, WILLIAM (R.), président de la CCPI, déclarait « la menace de suspendre l'assistance militaire ainsi que les mesures prises récemment par le Conseil de sécurité afin d'obtenir l'immunité de juridiction pour les membres des forces de maintien de la paix s'inscrivent dans les multiples efforts déployés par le gouvernement américain pour réduire l'efficacité de la justice internationale et porter atteinte au droit international et aux règles internationales de maintien de la paix... Une telle mesure constituerait une violation du droit international ainsi que de la charte des Nations Unies et du statut de Rome. Le droit international ne peut être subordonné à la volonté d'un pays », Extrait de *Experts available* : (Des experts se prononcent face à la menace des Etats Unis de suspendre leur aide militaire en réaction à la mise en place de la CPI, des experts contestent la légalité des accords d'immunité de juridiction proposés par les Etats-Unis).

⁶³ Pour résoudre ces problèmes liés aux immunités, plusieurs solutions peuvent être envisagées. Les Etats peuvent modifier leur constitution pour que cette dernière devienne conforme au Statut de Rome. Cette solution a été adoptée notamment par la France et le Luxembourg. Ces Etats ont ajouté à leur constitution une disposition prévoyant que les dispositions de la constitution ne font pas obstacle à l'approbation du statut de la CPI. Cette formulation permet ainsi à ces pays, et non seulement pour ce problème d'immunité, d'éviter une ou plusieurs exceptions à des articles de leur

La CPI agit comme une juridiction de derniers recours quand les Etats n'ont pas les moyens et la volonté de mener des enquêtes ou d'engager des poursuites à l'encontre des personnes accusées de génocide, de crimes de guerre, de crime contre l'humanité.

2- Les restrictions tendant à priver la CPI de ses pouvoirs de poursuite et de jugement

Outre les dispositions de l'article 124, le Statut de la CPI comprend deux dispositions pouvant paralyser cette juridiction internationale et la priver de ses pouvoirs de poursuite et de jugement. La première disposition décevante tient au fait que la Cour reçoit une compétence complémentaire (a) de celle des juridictions pénales nationales pour juger sans effet rétroactif, la deuxième disposition regrettable touche le rôle du conseil de sécurité en lui octroyant le pouvoir d'imposer à la Cour de ne pas commencer ou continuer des enquêtes ou des poursuites (b)

a- La complémentarité de la CPI.

Selon le statut de Rome, l'exercice de compétence de la CPI est « complémentaire » des systèmes juridiques internes de ses Etats parties (articles 1er et 17). Ainsi, la CPI est une Cour complémentaire qui n'agira qu'en cas de l'absence des mesures judiciaires en fonction des systèmes nationaux. La compétence pénale nationale prévaut donc sur la CPI. Cette dernière n'ouvrira des enquêtes ou n'entamera des poursuites que si le système juridique de l'Etat concerné est incapable de le faire lui-même parce qu'il est effondré ou si le système juridique national refuse ou manque à ses obligations juridiques d'enquêter et de poursuivre les personnes suspectées d'avoir commis un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour ou de punir celles qui ont été jugées coupables⁶⁴.

Le préambule du statut de Rome prévoit que les Etats parties conservent leur obligation de poursuivre les personnes qui semblent être coupable des crimes internationaux et que la CPI est simplement complémentaire aux juridictions des Etats. Mais cette complémentarité est énoncée est

constitution. En outre, il est possible, pour éviter une modification constitutionnelle, que les Etats adoptent une interprétation des dispositions constitutionnelles. En l'occurrence, ils devront alors considérer que l'immunité dont bénéficient les personnes ayant une « qualité officielle » ne s'entend que des juridictions nationales et non internationales. Ce système revient à conférer aux dirigeants politiques un double niveau de responsabilité : leur responsabilité peut être retenue et sur le plan national qu'international pour les crimes relevant de la CPI. Les Etats auraient aussi la faculté d'admettre qu'il existe implicitement une exception aux immunités dans leur constitution.

⁶⁴ Art.17et 18 du Statut de la CPI.

énoncée explicitement et implicitement. Le point 6 du préambule dispose que : « qu'il est du devoir de chaque Etat de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux. Alors que le point 10 souligne que : « la CPI est complémentaire des juridictions nationales ».

L'article premier du statut de Rome réaffirme cette relation entre la CPI et les juridictions nationales mais sans tenir de la complémentarité en prévoyant explicitement que la Cour « est complémentaire des juridictions nationales ». A cet égard, on pourrait déceler la notion de complémentarité de la CPI du texte de l'article 17 du Statut de Rome. Selon ce texte, la Cour a le pouvoir de décider l'irrecevabilité d'une affaire si : « l'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un Etat ayant compétence en l'espèce, à moins que cet Etat n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites, l'affaire a fait l'objet d'une enquête de la part d'un Etat ayant compétence en l'espèce et que cet Etat décide de ne pas poursuivre la personne concernée à moins que, comme dans la première hypothèse, cette décision ne soit l'effet du manque de volonté ou de l'incapacité de l'Etat de mener véritablement à bien les poursuites, la personne a déjà été jugée pour le comportement faisant l'objet de la plainte, l'affaire n'est pas suffisamment grave pour que la cour donne suite⁶⁵. Une interprétation *a contrario* d'un tel texte démontre que la Cour peut déclencher une poursuite pénale ou ouvrir une enquête dans deux hypothèses : si sur la même affaire aucune poursuite ou enquête n'a été engagée par une juridiction nationale, ou si l'affaire a fait l'objet d'une enquête par un Etat ayant compétence en l'espèce et l'Etat a décidé de ne pas poursuivre par manque de volonté ou de l'incapacité de l'Etat de mener véritablement à bien les poursuites ».

Un tel système n'est pas adopté ni par les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo, ni par les tribunaux ad hoc pour l'ex- Yougoslavie et pour le Rwanda.⁶⁶ Le tribunal de Nuremberg par exemple, a été établi dans le but de juger « the case of major criminals whose have no particular geographical location » « tous les crimes qui n'étaient pas inclus dans cette définition restaient en effet de la compétence des juridictions internes.

⁶⁵ Cette disposition a fait l'objet de nombreuses négociations justifiées par le fait que la CPI exerce sa compétence seulement sur les « crimes les plus graves ayant une portée internationale » Article premier du statut de Rome.

⁶⁶ SOUSSAN (A.) : « Le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie », *Revue Québécoise de droit international*, 2004, vol.16, pp.119-222.

b- Le pouvoir donné au Conseil de sécurité de surseoir à enquêter ou à poursuivre

En vertu de l'article 16 du Statut de Rome, le Conseil de sécurité est investi d'un autre pouvoir, celui de surseoir à une enquête ou à une poursuite pénale. En effet, il pourra demander à la CPI de ne pas engager ou de suspendre des enquêtes ou des poursuites sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette disposition proposée à l'origine par

Singapour, est un compromis à l'option exigeant l'autorisation du CS pour chaque dossier pouvant être du ressort de la Cour⁶⁷.

Le pouvoir donné en vertu de l'article 16 du Statut de Rome, au CS de surseoir à enquêter ou à poursuivre tend à reconnaître à un organe politique un droit de contrôle sur les activités d'un organe judiciaire. Face à une possibilité d'un conflit entre les intérêts de la justice internationale et ceux du maintien de la paix et de la sécurité on a choisi de sacrifier les premiers et garantir les seconds

Conclusion

L'initiative d'une juridiction pénale internationale en matière environnementale fut relancée devant la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale par le Costa Rica. Celui-ci proposa, en 1996, la création d'une Cour internationale sur l'environnement pour connaître des crimes écologiques internationaux, poursuivre les criminels et aider les États à interpréter les accords internationaux sur l'environnement. Toutefois, la proposition en question est restée lettre morte faute de consensus entre États. Aujourd'hui, poursuivre les Etats ou les individus devant respectivement la CIJ ou la CPI s'avère un peu difficile au regard de la montée des puissants Etats et de la souveraineté des Etats.

Par conséquent, si la Cour ne doit intervenir que lorsque l'Etat concerné y a donné son consentement avant qu'elle puisse exercer sa juridiction, l'objectif ne sera jamais atteint bien qu'il s'agisse d'un Etat n'ayant pas ratifié le Statut de Rome. En plus du caractère cumulatif des critères,

⁶⁷ Une disposition similaire avait déjà été proposée lors des premiers débats sur le statut de la CPI. En effet, le projet présenté par la commission de droit international des Nations Unies prévoyait un article qui interdisait toute activité de la CPI concernant une situation quelconque chaque fois que le CS s'occupe de la même situation, à moins que le conseil ne donne l'autorisation à la Cour d'enquêter ou de poursuivre. (Article 23(3) de l'ébauche présentée par la CDI).

le Statut ajoute un critère de proportionnalité afin de qualifier les dommages environnementaux de crime de guerre. Il faut que ces dommages étendus, durables et graves soient « manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ». Cela signifie qu'il faudra au procureur et aux juges d'estimer dans un premier temps l'avantage militaire prévu par l'auteur de l'attaque.

L'autonomie financière des organes de régulation économique en droit camerounais

Financial autonomy of economic regulatory bodies in cameroonian law

CHINYERE MINKADA Stella

*Doctorante à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Douala
(Cameroun).*

Résumé : La volonté du législateur camerounais, de reconnaître une certaine autonomie financière à la plupart des organes de régulation économique, ne fait l'ombre d'aucun doute. Etant donné que la majorité de ces organes sont par nature des entités distinctes de l'Etat de par leur personnalité morale de droit public ; et faisant partie de la catégorie d'institutions publiques, qui interviennent dans le cadre de la décentralisation fonctionnelle. C'est ce qui fait la particularité de ces organes. La présente analyse vise à présenter en quoi consiste l'autonomie financière des organes de régulation économique au Cameroun. Elle démontre aussi que, l'autonomie financière reconnue à ces organes de régulation économique, rencontre de nombreuses limites. Celles-ci, bien que pouvant entraver son exercice, constituent des moyens d'encadrement et de contrôle de l'Etat sur ces institutions.

Mots clés : autonomie financière, organe de régulation économique

Abstract : There is no doubt about the desire of the Cameroonian legislator to recognize a certain financial autonomy for most economic regulatory bodies. Given that, the majority of these bodies are by entities distinct from the State by their legal personality under public law; and part of the category of public institutions, which intervene within the framework of functional decentralization. What makes these organs special. This analysis aims not only to present what the autonomy of the Cameroonian economic regulatory bodies consists of, but also to demonstrate that the financial autonomy recognized to the economic regulatory bodies encounters numerous limits, which although may hinder its exercise, constitute means of supervision and control over these institutions.

Keywords: Financial autonomy, economic regulatory bodies

Introduction

Bien que faisant l'objet d'une littérature abondante, la notion d'autonomie financière reste aux cœurs de vives polémiques, du point de vue juridique. En effet, la notion d'autonomie financière figure au rang de celles dont l'évocation donne « *l'impression de s'aventurer dans les sables mouvants ou d'utiliser une formule caoutchouc* »¹. L'autonomie financière intervient dans divers domaines, aussi parle-t-on d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels², d'autonomie financières des assemblées parlementaires³, des collectivités territoriales décentralisées⁴, des entreprises publiques⁵, des établissements publics⁶... C'est ce qui justifie le caractère transversal de cette notion. En ce qui concerne les organes de régulation économiques, leur autonomie a souvent été réduite à une dimension organique⁷ supposant l'autonomie de ces organes vis-vis de l'administration traditionnelle. Organiquement ces autorités, sont composées des personnels qualifiés, des magistrats, et exceptionnellement, des personnalités de la société civile au regard du pouvoir discrétionnaire de nomination du pouvoir exécutif⁸. Elles se situent en dehors du pouvoir hiérarchique, qui est de droit dans l'administration d'Etat⁹. Par contre elles interviennent dans le cadre de la décentralisation fonctionnelle ou technique ; qui consiste à conférer une certaine autonomie à tel ou tel service public en confiant la gestion à une personne administrative spécialisée « l'établissement public »¹⁰. La dimension financière de l'indépendance de ces organes de régulation économique encore qualifiée « d'autonomie financière » a souvent été reléguée au second plan, au motif qu'un rattachement budgétaire ne compromettrait en rien

¹ MAITROT (J. C.), Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public, Thèse, Paris I, 1972, p. 119.

² DUSSART (V.), *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, Préface Michel Lascombe, Paris, CNRS, 2000, p. 13.

³ BONEFANT (C.) "L'autonomie financière et administrative des assemblées parlementaires en France (1760 – 1960)", *Revue de Science Financière*, 1961, p.293 ; FORTIER (J.-C), "La cinquième République et le principe de l'autonomie budgétaire des assemblées", *Rev. Adm.* n°193/1980, p. 585 ; KIENDREBEOGO (E.), L'autonomie financière de l'Assemblée nationale, Mémoire de fin d'études, Ecole Nationale des Régies financières, Burkina Faso, 2003 ; CAMBY (J.-P.), "L'autonomie des assemblées parlementaires", *R.D.P.*, 2003, p.1227 ;

⁴ Art. 55 alinéa 2, de la constitution du 18 janvier 1996.

⁵ Art.3, loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques, p.3.

⁶ Art. 4, loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics, p.3.

⁷ ERIC (O.), « L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique », *Revue de droit public*, la baselextenso, n°2 ? 2014, p.1.

⁸ FOUA (G.J.), « Les organismes de régulation et de gouvernance en droit public camerounais : du foisonnement des autorités administratives indépendantes et des établissements publics administratifs », *Revue de Droit Administratif – Cameroun*, pp-183-196, p.184.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris PUF, 12^e éd., 2018, p.657.

l'indépendance des autorités de régulation¹¹. Cette analyse aurait du reste été admise par le Conseil constitutionnel français selon lequel : l'indépendance du CSA (conseil supérieur de l'audio-visuel) n'était pas compromise par l'arbitrage budgétaire du Premier ministre¹². De ce fait, il serait inutile de se pencher sur l'autonomie financière des organes de régulation, pourtant ces derniers disposent des ressources spécifiques et d'un budget propre distinct de celui de l'Etat¹³. Ceci étant, il apparaît opportun de s'interroger sur l'autonomie financière des organes de régulation économique.

Selon le vocabulaire juridique, l'autonomie est « la Théorie fondamentale selon laquelle la volonté de l'homme¹⁴ est apte à se donner sa propre loi, d'où positivement pour l'individu la liberté de contracter ou de ne pas contracter¹⁵. Celle de déterminer par accord le contenu du contrat dans les limites laissées à la liberté des conventions par l'ordre public et les bonnes mœurs, celle, en principe, d'exprimer sa volonté sous une forme quelconque¹⁶, d'où, plus généralement l'affirmation que la volonté des parties est la source de l'obligation contractée¹⁷ et celle de l'interprétation du contrat¹⁸ ». En ce qui concerne les institutions publiques, l'autonomie renvoie à la « situation de collectivités ou d'établissements n'ayant pas acquis une pleine indépendance vis-à-vis de l'État dont ils font partie ou auquel ils sont rattachés, mais dotés d'une certaine liberté interne de se gouverner ou de s'administrer eux-mêmes »¹⁹. L'autonomie se distingue de l'indépendance en ce qu'elle ne traduit pas l'idée d'une liberté totale, sans limite. L'indépendance quant à elle est la situation d'un organe public auquel son statut assure la possibilité de prendre ses décisions en toute liberté et à l'abri de toutes instructions et pressions. Par exemple, l'indépendance de l'autorité judiciaire²⁰. Dans la théorie générale de l'Etat ou le concept semble trouver sa meilleure application, l'autonomie désigne une pseudo liberté accordée aux organes infra-étatiques sous le

¹¹ Selon le conseil d'Etat, « Certains auteurs ont pu, en ce sens, avancer l'idée que l'indépendance supposait que l'autorité en cause dispose de ressources propres extrabudgétaires, comme par exemple les redevances liées à son activité et dont elle fixerait le montant. Une telle prétention ne peut qu'être écartée. Une telle prétention ne peut qu'être écartée, le caractère budgétaire des ressources des tribunaux n'empêche pas l'indépendance de la magistrature », (...) p.292.

¹² Conseil constitutionnel, décembre n°89-248 DC, 17 janvier 1989, consid. 4 et 5 et plus précisément à propos du haut conseil des finances publiques, n°2012-658 DC, 13 décembre 2012, consid. 61.

¹³ ERIC (O.), « L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique », *op.cit.*, p.1.

¹⁴ Face à celle du législateur.

¹⁵ Liberté contractuelle.

¹⁶ V. consensualisme.

¹⁷ C. civ., a. 1134, al. 1.

¹⁸ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris PUF, 12 éd. 2018, p.260.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p.1154.

contrôle d'un pouvoir central²¹. Associé au terme finance, qui désigne par abréviation les finances publiques²², l'autonomie financière sous-entend l'idée de liberté d'administration financière. Elle est une condition de réalisation de la libre administration. Il s'agit d'une expression utilisée très souvent dans le cadre de la décentralisation. « *L'autonomie financière s'est toujours déterminée négativement ; elle n'est ni la reconnaissance d'une indépendance financière sans aucun contrôle, ni l'assimilation pure et simple au régime financier des administrations de l'Etat* »²³. L'autonomie financière est l'exercice d'une capacité financière. Il faut y voir une question juridique qui renvoie à la définition d'une compétence juridique dans la prise de décisions financières. Laquelle pose de fait, le poids des contrôles, négation sans ambages, d'une potentielle indépendance²⁴. Selon le lexique des termes juridiques, l'autonomie financière est la situation d'une collectivité ou d'un organisme disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget ou dans un document équivalent²⁵. Pour être complète, elle suppose l'existence de ressources propres à la collectivité en cause. Elle est souvent, mais pas forcément accompagnée de la reconnaissance de la personnalité morale à l'organisme en cause²⁶. La loi sur les établissements publics la définit comme la « *capacité pour une personne morale d'administrer et de gérer librement les biens meubles ou immeubles, corporels et incorporels, et en numéraire constituant son patrimoine propre, en vue de réaliser son objet social* »²⁷. Cette définition pose trois points important : premièrement le pouvoir de gestion, ensuite la libre gestion et enfin, la convergence à la réalisation de son objet social. Autrement, l'établissement public administratif doté de l'autonomie financière, bénéficie d'une capacité de jouissance²⁸ et d'une capacité d'exercice²⁹ de

²¹ NGONO NTSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Paris-EST CRETEIL VAL-DE-MARNE U.F.R DE DROIT, 2010, p.9.

²² CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p.997.

²³ LALUMIERE (P.), *Finances publiques*, 7^e éd., Paris, Armand Colin, 1983, p.153.

²⁴ ENGONO (C.) Epse KABADIANG, *op.cit.*, p.139.

²⁵ GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, DALLOZ, 25^e édition, 2017-2018, p.210.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Art. 4, loi n°2017//010 du 12 juillet portant Statut Général des Etablissements Publics au Cameroun, p.3.

²⁸ Aptitude à devenir titulaire d'un droit ou d'une obligation (propriétaire, créancier, débiteur, etc.) qui, pour une personne physique, ne peut être entamée, dans les cas exceptionnels limitativement prévus par la loi, que pour la jouissance d'un droit déterminé (V. incapacité de jouissance), une exclusion générale équivalant à la perte de la personnalité juridique et à la mort civile, aujourd'hui abolie.

²⁹ Aptitude à faire valoir par soi-même et seul un droit dont on est titulaire sans avoir besoin d'être représenté ni assisté à cet effet par un tiers (aptitude qui, étant de principe, pour une personne physique à dix-huit ans accomplis, C. civ. art. 414, peut être entamée ou exclue dans les cas spécifiés par la loi). V. incapacité d'exercice, autorisation, assistance.

ce pouvoir. L'autonomie financière se distingue de l'autonomie administrative ; qui désigne la faculté pour l'organe qui en bénéficie de créer ses propres normes dans le domaine de son administration, d'exécuter les lois et de conduire la politique de la collectivité publique sous la responsabilité de l'Etat³⁰. Cette distinction se fonde sur le fait que l'autonomie administrative qui paraît plus globale, englobe l'autonomie financière qui se limite uniquement au domaine financier.

L'organe de régulation peut être défini comme une institution publique dotée ou non de la personnalité juridique, chargée d'établir et de préserver, dans un secteur d'activité économique donné, un certain équilibre entre la concurrence et d'autres objectifs d'intérêt général déterminés par le législateur³¹. Tantôt, appelé Autorité de régulation, Agence de régulation, Autorité administrative indépendante, Organe de régulation... Son appellation varie d'un espace à un autre. La régulation, quant à elle, est le processus par lequel le comportement d'un système perçu complexe est maintenu ou ajusté en conformité avec quelques règles ou normes³². En droit, la régulation revêt un sens semblable, parce qu'elle est le fait d'encadrer et de veiller à la bonne marche d'une activité ou d'un secteur d'activités³³. Dans le domaine de l'économie, la régulation économique est entendue comme celle portant sur les services publics en réseaux³⁴, et plus largement sur tous les secteurs économiques autres que ceux de la banque, de l'assurance et de la finance. Afin d'éviter que la privatisation de certains services publics industriels ou commerciaux, ou de certaines entreprises publiques, assurant la satisfaction de besoins collectifs essentiels par exemple en matière d'énergie, de télécommunications ne risque de livrer ces activités aux aléas d'une concurrence désordonnée, ou pour garantir le respect de certains principes ou libertés fondamentaux par exemple en matière audiovisuelle³⁵ ; l'État a mis en place un encadrement juridique dont la mise en œuvre a été confiée, pour en garantir l'impartialité et la souplesse, à des autorités administratives indépendantes, spécialisées par activité. Pour distinguer cette pratique

³⁰ NGONO NTSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, op.cit., p.168.

³¹ FRISON-ROCHE (M.A.), *Le droit de la régulation*, D. 2001, chron. P.611 ; Du MARAIS (B.), *Droit public de la régulation économique*, éd. Presses de sciences po et Dalloz, coll. Amphi, 2004, p. 482 et s.

³² ONDOA (M.) & PEKASSA NDAM (G.), *Le caractère réglementaire ou non des actes du régulateur du secteur de l'électricité au Cameroun*, rapport définitif, 2013, p.9.

³³ *Ibid.*

³⁴ Sur l'ensemble de la question : LAGET-ANNAMAYER (A.), *La régulation des services en réseaux*, éd. Bruylant, 2002.

³⁵ GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, op.cit., p.1625.

moderne du procédé classique de la réglementation appliquée directement par les services de l'État, elle a été qualifiée de régulation. On relèvera que le terme anglais « *regulation* » signifie règlement, et non régulation³⁶. Selon le vocabulaire juridique Gérard CORNU³⁷, la régulation économique est l'action économique mi-directive, mi-corrective d'orientation, d'adaptation et de contrôle exercée par des autorités dites de régulation sur un marché donné³⁸ qui, en corrélation avec le caractère mouvant, divers et complexe de l'ensemble des activités dont l'équilibre est en cause, se caractérise par sa finalité qui est le bon fonctionnement d'un marché ouvert à la concurrence mais non abandonné à elle, la flexibilité de ses mécanismes et sa position à la jointure de l'économie et du droit en tant qu'action régulatrice, elle-même soumise au droit et à un contrôle juridictionnel. Le droit camerounais quant à lui désigne l'ensemble des règles juridiques applicables au Cameroun.

A l'origine, l'Etat représenté par son administration centrale exerçait la réglementation par la régulation. C'est à partir des années 60, que l'activité de régulation a commencé à être confiée à des autorités détachées de l'administration d'Etat. En France, c'est en 1978 que sont apparues les autorités administratives indépendantes chargées de réguler, avec la création de la Commission nationale de l'informatique et de libertés (CNIL)³⁹. Ces autorités de régulation indépendantes sont détachées de l'Etat sans tutelle ministérielle sur les structures régulées. Dans le cadre de sa politique de désengagement des secteurs productifs de l'économie nationale, le gouvernement camerounais a engagé une intense activité législative en 1998 et 1999, enrichissant son environnement juridique de plusieurs lois⁴⁰, dont, entre autres : la loi n° 98/014 du 14 juillet 1998 régissant les télécommunications au Cameroun ; la loi n° 98/022 du 24 décembre 1998 régissant le secteur de l'électricité ; la loi n° 98/023 du 24 décembre 1998 portant régime de l'aviation civile ; la loi n° 98/021 du 24 décembre 1998 portant organisation du secteur portuaire ; le décret n°2000/155 du 30 juin 2000 portant réglementation des marchés publics. Ces textes ont créé des entités juridiques nouvelles, sous l'appellation tantôt d'autorité, tantôt d'agence, pour réguler des secteurs ayant en commun un caractère sensible ou stratégique. Il s'agit de l'agence de régulation des

³⁶ *Ibid.*

³⁷ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p.1871.

³⁸ On peut considérer les secteurs de régulation financière, boursière, énergétique, etc

³⁹ ONDOA (M.) & PEKASSA NDAM (G.), *Le caractère réglementaire ou non des actes du régulateur du secteur de l'électricité au Cameroun, op.cit.*, p.9.

⁴⁰ LELE (A.F.), *Les agences de régulation au Cameroun*, Mémoire master en administration publiques de fonctionnaire internationaux, ENA, Paris-France, 2004-2005, p.15.

télécommunications (ART), l'agence de régulation du secteur de l'électricité (ARSEL), l'autorité portuaire nationale (APN), l'autorité de l'aéronautique civile dénommée « Cameroon Civil Aviation Authority » en abrégé CCAA, l'agence de régulation des marchés publics (ARMP)... Ces institutions, qui ont pour socle la loi n°99/016 du 22 décembre 1999 modifiée et complétée par les lois du 12 juillet 2017, et précisément la loi de 2017/ 010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics, s'organisent dans le but de restreindre le champ des monopoles et de libéraliser les marchés, pour créer un environnement propice aux échanges, créer de nouveaux marchés et de nouveaux concurrents⁴¹. A l'opposée des autorités de régulation indépendantes françaises, les organes de régulations camerounais sont pour la plupart des établissements publics, à l'exception de la commission des marchés financiers⁴², d'Election Cameroon⁴³ (ELECAM), de la commission nationale anticorruption⁴⁴ (CONAC), qui sont décrit comme étant des organismes publics indépendants. Ces établissements publics sont soumis au contrôle de tutelle des ministères responsables de leurs secteurs d'activités. C'est le cas de l'ARSEL⁴⁵, l'ART⁴⁶, l'ARMP⁴⁷, l'ANTIC⁴⁸... les travaux portant sur le régime financier des organes de régulation économiques étant relativement rares, il va de soi de s'y intéresser. Toutefois il est nécessaire, au regard de ce sujet, de se focaliser uniquement sur les organes de régulation des secteurs économiques, ce qui permet d'éliminer les organes de régulation rattachés à la gouvernance politique dont la mission principale est de participer à l'action administrative dans un Etat de droit démocratique et dans les domaines à forte coloration politique. Par exemple : la Commission des Droits de l'Homme et des Libertés⁴⁹, Election Cameroon⁵⁰...

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Décret n°2001/213 du 31 juillet 2001 portant organisation et fonctionnement de la commission des marchés financiers.

⁴³ Décret n°2006/011 du 29 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d'Elecam.

⁴⁴ Décret n° 2006/088 du 11 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale Anti-corruption.

⁴⁵ Agence de régulation du secteur de l'électricité.

⁴⁶ Agence de régulation des télécommunications.

⁴⁷ Agence de régulation des marchés publics.

⁴⁸ Agence nationale des technologies de l'information et de la communication.

⁴⁹ Loi n°2004/16 du 16 juillet 2004 portant création, organisation et fonctionnement de la commission nationale des droits de l'homme et des libertés.

⁵⁰ Loi n°2011/001 du 06 mai 2011 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2006/011 du 29 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d'Elecam.

Au terme de ces précisions notionnelles, il convient de planter le décor en rappelant la controverse, qui irrigue ce sujet. La question de l'autonomie financière oppose les partisans de l'autonomie formelle d'une part et ceux de l'autonomie matérielle d'autre part. La science financière connaît ainsi ces deux formes d'autonomie financière. L'autonomie d'ordre formel désigne l'existence de budgets autonomes distincts de celui de l'Etat. Tandis que l'autonomie financière plutôt d'ordre matériel désigne la liberté de prendre des décisions financières sans être influencée par une autorité extérieure⁵¹. Suivant une certaine conception, les autorités administratives peuvent bénéficier d'une autonomie financière sans pour autant que leur soit attribuée la personnalité juridique, qui leur permet de jouir et d'exercer leurs droits financiers⁵². Tandis qu'une autre conception aboutirait à envisager que les autorités de régulation dotées d'un budget autonome bénéficient aussi de l'autonomie de gestion en considérant que l'autonomie matérielle ne peut se concevoir sans reconnaissance de l'autonomie formelle⁵³. C'est ce qu'il en est de la plupart des organes de régulation au Cameroun.

Dès lors, le sujet qui sous-tend l'analyse conduit à poser la question suivante : *les organes de régulation économique jouissent-elles d'une véritable autonomie financière dans l'exercice de leurs fonctions en droit camerounais ?*

La réponse à cette question est susceptible de plusieurs orientations. Elles peuvent être positive, négative, ou mitigée. Toutefois, *la logique de cette analyse tend vers une orientation mitigée dont le but est de présenter d'une part la reconnaissance d'une autonomie relative des organes de régulation économiques en droit camerounais.*

La plus-value de cette étude au plan théorique est de démontrer que les organes de régulation économique au Cameroun jouissent effectivement de l'autonomie financière dans leur organisation et leur fonctionnement, et de présenter quels sont les éléments de soutien à ladite autonomie. Sur le plan pratique, le sujet faisant l'objet de cette analyse contribue à une meilleure appréhension de la situation financière des organes de régulation économique au Cameroun.

⁵¹ MVAEBEME (E.S.), « L'autonomie financière des Assemblées Parlementaires en Afrique subsaharienne francophone. Le cas du Bénin, du Cameroun, du Gabon, et du Niger ». *Centre d'Etudes Africaines de Cluj-Napoca à l'Université Babes-Bolyai (Roumanie)*, volume n°1, 2022, p.10.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

Ainsi pour répondre à la question posée, il convient de présenter en première partie la consécration de l'autonomie financière des organes de régulations (II), et en seconde partie la limitation de ladite autonomie (II).

I- La consécration d'une certaine autonomie financière des organes de régulation économique

On entend par consécration en droit, le fait de consacrer une notion, une règle affirmée par un arrêt de principe ou une jurisprudence reprise par la loi⁵⁴. L'autonomie financière est « *la capacité pour une personne morale de s'administrer et de gérer librement les biens meubles et immeubles, corporels et incorporels, et en numéraire constituant son patrimoine propre, en vue de la réalisation de son objet social* »⁵⁵. A partir de cette définition, l'on remarque que l'autonomie financière d'un établissement public s'apprécie à travers l'affectation des ressources, l'existence d'un budget propre distinct de celui de l'Etat (A) et l'appropriation des ressources propres (B).

A- L'affectation des ressources propres

Les ressources constituent un ensemble des moyens d'existence d'une personne, englobant non seulement tous les revenus du travail ou du capital mais, au moins à titre potentiel, les capitaux. Par exemple : fortune, facultés, possibilités, besoins, aliments, patrimoine, biens, train de vie⁵⁶. C'est aussi l'ensemble des moyens financiers d'une personne morale, les fonds qui sont mis à sa disposition, les recettes et créances de l'État ou des autres collectivités publiques inscrites ou non dans la loi budgétaire⁵⁷. Une affectation est l'acte de détermination d'une finalité particulière en vue de laquelle un bien sera utilisé⁵⁸. C'est aussi une liaison juridique, réglementée restrictivement par le droit budgétaire établie entre une recette et une dépense au financement de laquelle est en tout ou partie destinée la perception de la ressource⁵⁹. En ce qui concerne les ressources financières des organes de régulation économique camerounais, il s'agit des derniers publics. Elles sont

⁵⁴ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p.532.

⁵⁵ Art. 4, loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics.

⁵⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p1942.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Op.cit.*, p.122.

⁵⁹ GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, op.cit., p.102.

constituées suivant leurs décrets d'organisation et de fonctionnement d'une part des ressources liées aux secteurs régulés (1) et d'autre part les dotations budgétaires (2).

1- Les ressources liées aux secteurs régulés

On entend par ressources liées au secteur régulés des impositions de toute nature, et ou des redevances⁶⁰ de services rendus en relation avec les secteurs économiques régulés. L'assignation de ses ressources aux organes de régulation économique est justifiée par la volonté d'assurer à ces derniers une certaine pérennité financière et à renforcer le lien avec les secteurs économiques⁶¹. De ce fait, la plupart des organes de régulation économiques sont dotés de ressources propres à leur secteur d'activité. C'est le cas de l'autorité portuaire nationale, dont les ressources relatives à son secteur d'activité⁶² sont : la redevance payé par chaque organisme portuaire autonome, les recettes d'homologation de tarifs des services portuaire, les produit des prestations des services portuaires. Pour ce qui est de l'autorité aéronautique du Cameroun, les ressources spécifiques à son secteur d'activité⁶³ sont : les ressources provenant directement ou indirectement de ses activités, les redevances de ses services rendues, les produits de l'aliénation de ses biens, les fonds provenant des conventions et des accords internationaux, le produit des concessions du patrimoine aéronautique, les produits des amendes perçues en application de la loi portant régime de l'aviation civile au Cameroun. Les ressources liées au secteur d'activité de l'ARSEL⁶⁴ sont : une partie de la redevance sur le titre prévu par la loi régissant le secteur de l'électricité et dont les taux uniformes pour chaque régime et les modalités de recouvrement sont fixés dans les cahiers de charges des opérateurs, les frais d'instruction des dossiers versés par les postulants aux titres relevant du secteur de l'électricité, d'une partie du produit des amendes prévues par les postulants de la loi n°2011/022 du 14 décembre 2011 relative au secteur de l'électricité, des frais d'audit de régulation effectués auprès des opérateurs. L'ART, quant à elle, bénéficie des ressources spécifiques⁶⁵ suivante : les produits des prestations des services, la quote-part des droits d'entrée et/ou des droits de

⁶⁰ Somme due en contrepartie d'une concession, d'une utilisation du domaine ou d'un service public, ou d'un avantage particulier.

⁶¹ ERIC (O.), « L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique », *op.cit.*, p.2.

⁶² Art. 40, décret n°2019/172 du 05 avril 2019 portant réorganisation de l'autorité portuaire nationale.

⁶³ Art. 39, décret n°2019/174 du 09 avril 2019 portant réorganisation et fonctionnement de l'autorité aéronautique du Cameroun.

⁶⁴ Art. 22, décret n°2013/203 du 28 juin 2013 portant organisation et fonctionnement de l'ARSEL.

⁶⁵ Art. 24, décret n°2012/203 du 20 avril 2012 portant organisation et fonctionnement de l'ART.

renouvellement des autorisation, la quote-part de la redevance d'utilisation des fréquences radioélectriques, la redevances d'utilisation des adresses, des préfixes et des numéros ou blocs de numéros, la redevance de 1,5% du chiffre d'affaire hors taxe des opérateurs de réseaux et des fournisseurs de services, les pénalités instituées par la loi régissant les communications électroniques, les taxes parafiscales dont la perception est autorisée par les textes législatifs et réglementaires. Les ressources⁶⁶ de l'ANTIC⁶⁷ sont : de produits des prestations de service, une quote-part issue des droits d'entrée et/ou des droits de renouvellement des autorisations octroyées aux prestations des services de sécurité des réseaux et des systèmes d'information, une quote-part des pénalités infligées par l'agence conformément à la législation en vigueur, les taxes parafiscales dont la perception est autorisée par les textes législatifs et réglementaires, une quote-part des ressources du Fonds spécial des télécommunications (FST), une quote-part des ressources du Fonds spécial des activités de sécurité informatique (FSE), 0,5% du chiffre d'affaires des opérateurs et exploitants des réseaux du communication électroniques au titre du fonctionnement des agences, une quote-part de la redevance d'utilisation des adresses, préfixes et des numéros téléphoniques ; une quote-part issue des redevances d'utilisation des fréquences déductibles de la quote-part attribué au Trésor. Pour ce qui est de l'ARMP, les ressources liées à son secteur d'activité sont constituées : des produits des prestations rendues aux intervenants du système des marchés publics, les revenus de ses biens, fonds et valeurs⁶⁸.

2- Les dotations budgétaires

En dehors des ressources spécifiques au secteurs régulés dont bénéficient les organes de régulation, il existe d'autres catégories de ressources qui leurs sont attribué par les textes ; et qui peuvent être considérées comme étant des dotations budgétaires. Une dotation est une affectation donnée à une somme d'argent déterminée. Exemple : la dotation initiale d'une fondation. Les fonds ainsi attribués, peuvent être l'ensemble des crédits assignés à un service public, dotation d'équipement des communes...⁶⁹ la dotation budgétaire désigne le montant des amortissements et des provisions effectués au cours d'un exercice donné. En comptabilité budgétaire publique, elle

⁶⁶ Art. 41, décret n°2019/150 du 22 mars 2019 portant organisation et fonctionnement de l'ANTIC.

⁶⁷ Agence nationale des technologies de l'information et de la communication.

⁶⁸ Art. 19, décret n°2001/048 du 23 février 2001 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP.

⁶⁹ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p.813.

désigne le montant du crédit ouvert pour une mission déterminée⁷⁰. On peut distinguer comme dotations budgétaires et au sens des décrets portant organisation et fonctionnement des organes de régulation économiques susvisés : les subventions accordées par l'Etat, les dons et legs, et tout autre ressources qui peuvent être affectées à un organe de régulation économique. Toutefois, certains organes de régulation économique sont uniquement financés par des dotations budgétaires et se trouvent souvent rattachées au budget général de l'Etat. Il s'agit de la Commission nationale anti-corruption (CONAC) et de la Commission nationale de la concurrence (CNC). C'est ainsi qu'au sens du décret portant organisation et fonctionnement de la CONAC, les ressources de la commission sont constituées « *des dotations inscrites au budget de l'Etat ; des fonds provenant des partenaires au développement ; des dons et legs de toute nature ; de toutes autres ressources éventuelles* »⁷¹. En ce qui concerne la commission nationale de la concurrence, « *Les dépenses de fonctionnement de la Commission sont inscrites au budget du ministère chargé de la concurrence. (...) Dans l'accomplissement de ses missions, la Commission peut bénéficier de l'assistance technique et/ou financière de toute personne physique ou de tout organisme national ou international conformément à la réglementation en vigueur* »⁷². Le fait que les dépenses de fonctionnement de la Commission soient inscrites au budget du Ministère chargé de la concurrence traduit clairement le fait que les ressources de la Commission nationale de la concurrence soient rattachées au budget de l'Etat par le biais du Ministère chargé de la concurrence. De même, l'assistance financière qui est évoquée dans ces dispositions, peut être considéré comme étant une aide, un don... et par conséquent, l'on peut conclure que la commission peut bénéficier des dons et legs de toute personne physique ou de tout organisme national ou international. Après avoir présenté les dotations budgétaires, il convient de s'intéresser à l'appropriation des ressources propres.

⁷⁰ <https://fr.m.wiktionary.org> vendredi 16 février 2024, 09h25.

⁷¹ Art. 27, décret n° 2006/088 du 11 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale Anti-corruption.

⁷² Art. 17-18, décret n° 2005/1363/pm du 6 mai 2005 portant fixation de la composition et des modalités de fonctionnement de la commission nationale de la concurrence.

B- L'appropriation des ressources propres

Le terme appropriation vient des verbes approprier ou s'approprier. Il a dans le vocabulaire courant deux sens principaux. Le premier renvoie à l'action d'approprier quelque chose à quelque chose d'autre, d'être approprié à ; à la façon dont quelque chose est propre à un usage⁷³. Le second exprime l'idée de faire sien un objet et a une dimension dynamique : prendre possession⁷⁴. En ce qui concerne la présente étude, le sens le plus adéquat est le premier qui approprie aux organes de régulation économique d'une part la reconnaissance d'une autonomie budgétaire et comptable (1), et à présenter d'autre part une gestion budgétaire et financière libre (2).

1- La reconnaissance d'une autonomie budgétaire et comptable

Il s'agit de dire à quoi renvoie l'idée de budget autonome, avant de présenter l'autonomie comptable.

- La reconnaissance d'un budget autonome

Les organes de régulation économique au Cameroun sont en grande partie qualifiés par leurs décrets de création comme étant des établissements publics. Et par conséquent, ces organes sont régis par la loi portant statut général des établissements publics⁷⁵. Le budget est un ensemble de ressources et de charges prévisionnelles d'une personne morale de droit public, pour la réalisation de ses missions en cours d'un exercice annuel⁷⁶. Le budget des organes de régulation économique prévoit et autorise les recettes et les dépenses, et en détermine la nature et le montant. C'est dans ce sens qu'il est prévu que : « *Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'établissement public sont inscrites dans le budget...⁷⁷* ». Le budget de ces établissements publics est considéré comme étant autonome, parce qu'il est distinct de celui de l'Etat. Cette distinction se justifie par le fait que le budget de l'Etat est représenté par la loi de finance qui couvre uniquement les administrations publiques et non les autres personnes morales de droit public. Ceci se traduit par l'intitulé même de la loi portant régime financier, qui est énoncé de la manière suivante : « *Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques* ».

⁷³ <https://www.larousse.fr> » français, 28 février 2024, 14h12.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Loi n°2017/010 portant statut général des établissements publics au Cameroun.

⁷⁶ Art. 4, loi n°2017/010 portant statut général des établissements publics au Cameroun, p.3.

⁷⁷ Art. 54 alinéa 2, *op.cit.*, p.15.

Ces autres entités publiques bénéficient d'un budget, qui est propre à chacun et distinct de celui de l'Etat. Il s'agit des personnes morales de droit public tels que les collectivités territoriales décentralisées, les établissements publics. Cette distinction est énoncée par la loi en ces termes : « *La présente loi s'applique à l'Etat. Elle s'applique également aux autres personnes morales de droit public, sous réserve de leurs spécificités, à l'instar des établissements publics et des collectivités territoriales décentralisées* ⁷⁸ ». Cette autonomie se manifeste par le fait que le budget des organes de régulation et donc des établissements publics soit préparé, délibéré et adopté par eux-mêmes. Par contre le budget de l'Etat est préparé, délibéré et adopté par le Parlement par le biais de la loi de finance. Et lorsque le budget est adopté par le Parlement pour le compte de l'Etat et des administrations dépourvues de personnalité morale, on considère que ces administrations ne jouissent pas d'une autonomie budgétaire. En plus de cela le budget de l'Etat se distingue de celui des autres personnes morales de droit public, en ce qu'il est prescrit par les lois de finances⁷⁹ qui ont pour objet de déterminer les recettes et les dépenses de l'Etat et de définir les conditions de l'équilibre budgétaire et financier, d'arrêter le budget de l'Etat et de rendre compte de son exécution⁸⁰. Tandis que, le budget des autres entités publiques précisément celui des établissements publics est présentés sur des documents sous forme de sous-programmes cohérents, avec les objectifs de politiques publiques nationale ou locale⁸¹ ; celui de l'Etat est présenté sous forme de loi de finance. Le budget de la plupart des organes de régulation, qui ont la nature d'établissement public, est autonome et ne fait pas partir du budget de L'Etat. A la suite de ces développements sur l'autonomie budgétaire des organes de régulation économique, il convient dès lors, d'examiner la reconnaissance de l'autonomie comptable de ces organes.

- **La reconnaissance d'une autonomie comptable**

Tout comptabilité autonome est caractérisée par un ensemble de comptes dont le total des soldes débiteurs égales le total des soldes créditeurs⁸². L'autonomie comptable désigne le fait

⁷⁸ Art. 2, loi portant régime financier au Cameroun.

⁷⁹ On distingue la loi de finance initiale, votée avant le début d'un exercice budgétaire et qui définit le budget initial; la loi de finance rectificative qui modifie le budget en cours d'exercice, si le besoin en apparait; la loi de règlement qui est la loi de constatation de la dernière loi de finance de l'exercice précédent.

⁸⁰ Art. 12 alinéa 1, loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, p.5.

⁸¹ Art. 48 alinéa 2, *ibid.*, pp.14-15.

⁸² Institut Canadien des Comptables Agréés, 2006, *Article tiré du Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière*, version 1.2, reproduit sous licence. <https://vitrilinguistique.oqlf.gouv.qc.ca> 17/02/2024, 10h06.

qu'un ensemble comptable fonctionne d'une façon indépendante du reste de la comptabilité à laquelle, elle est rattachée par des comptes de liaison⁸³. L'idée est de démontrer que les organes de régulation économique disposent d'une réelle autonomie comptable, qui se justifie par le fait que la loi leur reconnaît le droit de tenir plusieurs types de comptabilités dont les principales sont : une comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses ; une comptabilité générale ; une comptabilité analytique⁸⁴. La comptabilité budgétaire a pour objectif premier de retracer les suites qui ont été données à l'autorisation parlementaire et de fournir aux responsables des finances publiques des informations sur l'évolution des engagements, des recettes et des dépenses au cours de l'exercice⁸⁵. La comptabilité générale, se définit comme le traitement des flux financiers en provenance et à destination de l'entreprise, en données exploitables. Une fois centralisées dans un logiciel de gestion, les données financières apportent de la visibilité sur l'activité et l'état de santé de l'entreprise. De façon claire, il s'agit d'un système d'organisation dans lequel un individu appelé comptable se propose d'observer, d'enregistrer, de classer, de synthétiser afin d'analyser et renseigner⁸⁶. La comptabilité analytique quant à elle a pour but d'assurer le regroupement des écritures comptables effectué en vue de faire apparaître le coût des services rendus ou le prix de revient des produits fabriqués, et de permettre le contrôle du rendement des services publics⁸⁷. Elle se fonde sur les données de la comptabilité générale⁸⁸. L'autonomie comptable des organes de régulation économique signifie aussi qu'ils peuvent organiser leurs propres règles comptables et financières dans un règlement, car ils disposent d'une certaine autonomie normative en tant qu'organe administratif par nature et tributaire d'un pouvoir réglementaire délégué. C'est dans ce sens que la loi dispose que : « *Le contrôleur Financier spécialisé et l'Agent Comptable, nommés auprès d'un établissement public, exercent leurs missions conformément aux lois et règlements en vigueur, sauf dispositions contraires des conventions internationales dument ratifiées par le Cameroun et publiées. Dans ce cas, les textes organiques de l'établissement public concerné précisent les modalités de gestion financières* »⁸⁹. Le règlement comptable et financier approuvé

⁸³ *Op.cit.*

⁸⁴ Art. 50 alinéa 1, loi n°2017/010 portant statut général des établissements publics au Cameroun, p.15

⁸⁵ <https://www.gbo.tn> » comptabilité-budgétaire., 17/02/2024, 10h42.

⁸⁶ [Fr.m.wikipedia.org](https://fr.m.wikipedia.org), 17/02/2024, 10h51.

⁸⁷ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p.487.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Art. 56, loi n°2017/010 portant statut général des établissements publics au Cameroun, p.16.

par l'organe délibérant des organes de régulation économique précise dans le respect du régime financier de l'Etat et des entités publiques les conditions d'élaboration, d'adoption, et d'exécution de leur budget⁹⁰. Ce règlement règle également la tenue de la comptabilité des engagements, les conditions de passation des contrats, les conditions du régime des avances et des acomptes, les dépenses selon leur nature, les modalités de règlement, le régime des pièces justificatives, la gestion des biens ainsi que les emprunts et les opérations de trésorerie⁹¹. L'autonomie comptable des organes de régulation économique se manifeste enfin par l'existence d'un agent comptable, qui est un agent public chargé exclusivement du recouvrement, de la garde et du maintien des fonds et valeurs, de la tenue des comptes de l'Etat et des autres entités publiques⁹². Après avoir examiné la reconnaissance de l'autonomie comptable des organes de régulation économique, il est dès lors, question de s'intéresser à la gestion budgétaire et financière de ces organes.

2- Une gestion budgétaire et financière libre

La gestion financière et budgétaire libre des établissements publics n'est pas synonyme de libertinage. Il est admis que les établissements publics s'administrent librement au sens de la loi, qui leur reconnaît cette liberté en disposant que l'autonomie financière est : « *la capacité pour une personne morale de s'administrer et de gérer librement...* »⁹³. Cette liberté s'apprécie par la consécration des organes de gestion propre⁹⁴, qui composent ces établissements publics. Les organes de régulation économique gèrent librement les ressources, qui leurs sont attribuées par le biais : d'une part le Directeur Générale et d'autre part le Conseil d'Administration. Le directeur général est l'ordonnateur principal du budget de l'établissement public⁹⁵. La préparation du projet de budget d'un établissement public par le Directeur Général dudit établissement public ; son adoption par le Conseil d'Administration et sa transmission au ministère chargé des finances pour approbation est une réelle manifestation de la liberté de gestion financière et budgétaire de ces organes de régulation économique⁹⁶. Le Directeur Général présente au conseil d'administration et

⁹⁰ ERIC (O.), « L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique », *op.cit.*, p.3.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Art. 71 alinéa 1, loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, p.30.

⁹³ Art. 4, *op.cit.*, p.3.

⁹⁴ Le Conseil d'Administration et la Direction générale.

⁹⁵ Art. 53 alinéa 1, *ibid.*

⁹⁶ Art. 48 alinéa 1 et 51 alinéa 1, loi n°2017/010 portant statut général des établissements publics, pp.14-15.

selon le cas, au Ministre chargé des finances et au Ministre de tutelle technique, les comptes administratifs et de gestion, les rapports annuels de performance dans les six (06) mois qui suivent la clôture de l'exercice⁹⁷. Malgré la consécration par les textes d'une certaine autonomie financière des organes de régulation économique, il n'en demeure pas moins que ces dernières soient limitées dans l'exercice de celle-ci. Ceci étant justifié par le fait que l'exercice de l'autonomie soit encadré, car la véritable liberté consiste en une dépendance tant qu'elle n'est pas servitude. Dès lors il va de soi de présenter les limites à l'autonomie financière des organes de régulation.

II- Une autonomie financière limitée des organes de régulation économique

Une limite étant considérée comme une partie extrême ou se termine une surface, une étendue⁹⁸; par autonomie financière limitée, on sous-entend le fait que l'exercice de l'autonomie financière se fait dans le respect d'un certain cadre, qui lui est reconnu et qui, circonscrit son étendue en terme de début et de fin. Si la loi reconnaît une certaine autonomie financière aux organes de régulation économique, celle-ci est cependant limitée à travers la prévalence de l'Etat sur les ressources des organes de régulation économique (A), et à travers la soumission des organes de régulation économique à la gouvernance financière de l'Etat (B).

A- La prévalence de l'Etat sur les ressources des organes de régulation économique

Il s'agit de démontrer la place première que l'Etat occupe dans la détermination et l'exécution du budget des organes de régulation économiques (1), et de présenter la limitation de la capacité de création des ressources (2).

1- La prévalence de l'Etat sur le budget des organes de régulation économique

Le budget étant l'ensemble des ressources et des charges prévisionnelles d'une personne morale de droit public, pour la réalisation de ses missions au cours d'un exercice annuel⁹⁹. Il prévoit et autorise les recettes et les dépenses et en détermine la nature et le montant de manière équilibrée¹⁰⁰. A l'inverse des institutions étatiques, il n'existe pas à proprement parler, d'un budget d'affectation de l'Etat aux organes de régulation économique au Cameroun. Le principe voudrait

⁹⁷ Art. 55 alinéa 1, *ibid.*

⁹⁸ <https://www.dictionnaire-le-robot-limite>, 28 février 2024, 15h07.

⁹⁹ Art. 4, *op.cit.*

¹⁰⁰ Art. 23 alinéa 1, décret n°2013/203 du 28 juin 2013 portant organisation et fonctionnement de l'ARSEL, p.7.

qu'ils aient leur budget propre. Toute chose, qui concourt à la mise en œuvre de la décentralisation. Seulement, parce que la création des organes de régulation, des établissements publics incombe de manière unilatérale à l'Etat, celui-ci lui affecte un patrimoine, qui est soumis à des restrictions d'usages liés à leur objet social. Non seulement l'Etat affecte le patrimoine à l'agence, mais aussi il fixe, l'assiette, le taux des droits ou contributions alimentant ce budget par le biais des décrets portant organisation et fonctionnement de ces organes de régulations économiques. C'est le cas par exemple pour ce qui est de l'ART du taux de redevance de 1,5% du chiffre d'affaires hors taxe des opérateurs de réseaux et de fournisseurs des services. En ce qui concerne l'ANTIC, on peut citer le taux de la redevance de 0,5% du chiffre d'affaires des opérateur et exploitants des réseaux de communications électroniques au titre du fonctionnement des agences... Le patrimoine d'affectation selon la loi relative aux établissements publics désigne un « *ensemble de biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels ou en numéraire, mis à la disposition d'un établissement public par l'Etat, un établissement public et/ou une Collectivité Territoriale Décentralisée* »¹⁰¹. La définition et même délimitation du patrimoine d'affectation des établissements publics par cette disposition traduit la dépendance de ces établissements à l'Etat, qui à travers les textes fixent et délimitent en quoi consiste ce patrimoine d'affectation. Par conséquent les organes de régulation se contentent de ce que la loi prévoit pour leur fonctionnement. A ce propos on peut prendre l'exemple de quelques décrets portant organisation et fonctionnement de ces organes de régulation économique qui précisent de façon plus détaillé le contenu du patrimoine. Le décret portant organisation et fonctionnement de l'autorité portuaire nationale (APN) énonce que : « *le patrimoine de l'APN est constitué des biens meubles et immeubles qui lui sont affectés par l'Etat (...) les biens du domaine public, du domaine national et du domaine privé de l'Etat, transférés en jouissance à l'APN conformément à la législation domaniale, conserve leur statut d'origine...* »¹⁰². De même le décret portant organisation et fonctionnement de l'ARSEL dispose que « *le patrimoine de l'Agence comprend : les biens acquis directement ; les biens du domaine privé de l'Etat transférés à l'Agence (...) les biens du domaine public, du domaine national, ainsi que ceux du domaine privé de l'Etat transférés en jouissance à l'Agence, conformément à la législation domaniale, conservant leur statut d'origine (...) les biens*

¹⁰¹ Art. 4 de la loi n° 2017/010 du 12 juillet portant Statut Général des Etablissements Publics, p.3.

¹⁰² Art. 51, décret n°2019/172 du 05 avril 2019 portant réorganisation de l'autorité portuaire nationale.

du domaine privé de l'Etat, transférés en propriété, sont intégrés de façon définitive dans le patrimoine de l'Agence »¹⁰³.

Pour ce qui est de l'exécution du budget de l'agence, les textes prévoient que « Le budget de l'Agence est approuvé par le Conseil d'Administration avant le début de l'exercice »¹⁰⁴. Toutefois, il est prévu que « lorsqu'un établissement est créé par l'Etat, le budget adopté par le Conseil d'Administration est transmis, pour approbation, au Ministre chargé des finances »¹⁰⁵. L'on observe alors que dans la détermination du budget, tout comme en ce qui concerne son exécution la place de l'Etat est prioritaire. Ce qui justifie la dépendance des organes de régulation économiques vis-à-vis de l'Etat. Il est dès lors question d'examiner les limites des organes de régulation en matière de création des ressources.

2- La limitation des organes de régulation dans la création des ressources

Les ressources financières des organes de régulation sont constituées des ressources liées aux secteurs régulés, des dons et legs et de toutes autres ressources qui leurs sont affectées. L'expression « de toute ressource qui lui sont affectées », qui se répète dans tous les décrets portant organisation et fonctionnement de ces établissements publics, démontre d'abord que les ressources financières qui appartiennent à ces établissements sont des affectations faites par l'Etat, mais aussi qu'en dehors des ressources qui leurs sont affectées les organes de régulation économiques n'ont pas le pouvoir de créer des ressources financières. Ces organes dépendent financièrement uniquement des ressources qui lui sont affectées par l'Etat. Dès lors, qu'en est-il de la soumission des organes de régulations économiques aux règles de la comptabilité publique et du contrôle budgétaire et financier ?

B- La soumission des organes de régulation à la gouvernance financière de l'Etat

La soumission ou l'assujettissement traduit l'action de se soumettre, de se mettre sous le pouvoir d'une autorité, d'une loi¹⁰⁶. La gouvernance financière de l'Etat renvoie à l'ensemble des processus, règles, normes, valeurs et institutions qui s'appliquent à la gestion financière de l'Etat.

¹⁰³ Art. 35, décret n°2013/203 du 28 juin 2013 portant organisation et fonctionnement de l'ARSEL, p.9.

¹⁰⁴ Art. 23 alinéa 3, *op.cit.*, p.7.

¹⁰⁵ Art. 51 alinéa 1, loi n° 2017/010 du 12 juillet portant Statut Général des Etablissements Publics, p.15.

¹⁰⁶ <https://www.dictionnaire-le-robot-limite>, 28 février 2024, 15h50.

La soumission des organes de régulation économique à la gouvernance financière de l'Etat est de ce fait l'assujettissement de ces organes à l'ensemble des processus, règles, normes, valeurs et institutions financières de l'Etat. Elle s'observe à travers, d'une part la soumission desdits organes aux règles de la comptabilité publique (1), et d'autre part la soumission au contrôle budgétaire de l'Etat (2).

1- La soumission aux règles de la comptabilité publique

Il est question d'examiner d'une part la soumission des organes de régulation aux règles de la comptabilité publique, et de présenter d'autre part l'inclusion de certains de ces organes de régulation dans le budget de l'Etat.

- La soumission aux règles de la comptabilité publique

La comptabilité publique est le nom de la comptabilité que tiennent les administrations et les collectivités publiques d'un pays pour enregistrer les recettes et les dépenses. C'est l'ensemble des règles qui déterminent comment s'effectuent les opérations financières et comment sont tenus les comptes des organismes publics¹⁰⁷. Selon le lexique des termes juridiques, la comptabilité publique est l'ensemble des règles particulières fixant la tenue des comptes de l'État, des collectivités territoriales, et des établissements publics soumis à ces règles¹⁰⁸. Elle est différente de la comptabilité privée, qui est la pratique comptable applicable aux activités économiques du secteur privé. Les organes de régulation économique qui sont qualifiés d'établissements publics sont ainsi soumis aux règles la comptabilité publique par le fait qu'ils soient par nature des organes publics par opposé aux organes privés. Ces règles sont celles relevant du régime financier de l'Etat et des autres entités publiques. L'autonomie financière et budgétaire des établissements publics doit de ce fait s'exercer, dans le respect du régime financier de l'Etat qui, au sens de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques énonce les principes relatifs à la gestion du budget de l'Etat à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la mise en œuvre desdits principes¹⁰⁹. Ces principes sont classés en deux catégories et sont tous liés au budget et sont prévus dans l'article 1

¹⁰⁷ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p.487.

¹⁰⁸ GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, op.cit., p.437.

¹⁰⁹ Art. 1 alinéa 3, loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, p.2.

alinéa 3 de la loi portant régime financier de l'Etat. Il s'agit d'une part des principes classiques et d'autre part ceux modernes ou dits émergents. Les principes classiques sont : l'unité budgétaire¹¹⁰, l'annualité budgétaire¹¹¹, l'universalité budgétaire¹¹², l'antériorité budgétaire¹¹³, la spécialité budgétaire¹¹⁴ et la séparation des fonctions¹¹⁵ d'ordonnateur et de comptable. Les principes modernes renvoient à la sincérité du budget¹¹⁶ et à la transparence du budget¹¹⁷. Les règles de la comptabilité publiques sont indissociables à l'intervention de l'ordonnateur et du comptable public, qui sont des acteurs incontournables en matière de comptabilité publique. L'ordonnateur est l'autorité habilitée à donner à un comptable public l'ordre de percevoir ou de verser des fonds au nom d'un organisme public. Le plus souvent, l'ordonnateur est en même temps l'autorité habilitée à « engager » les dépenses de ces organismes¹¹⁸. C'est lui qui décide de la réalisation des dépenses, du recouvrement des recettes. Il a la responsabilité de décider¹¹⁹. On distingue deux types d'ordonnateurs : l'ordonnateur principal qui assume la direction de la personne morale, l'ordonnateur adjoint qui effectue des opérations d'ordonnancement sur sa propre responsabilité et dans la limite des crédits délégués¹²⁰. Tandis que, le comptable public est toute personne agent public nommé par le ministre des Finances¹²¹ et placé sous son autorité dont la mission est d'assurer le maniement¹²² des fonds des organismes publics, de tenir la comptabilité des opérations qu'ils

¹¹⁰ L'unité budgétaire traduit l'idée que le budget prévoit à la fois les recettes et les dépenses de l'année autorisée par une seule loi. Il n'y a pas une loi pour les recettes et une autre pour les dépenses.

¹¹¹ L'annualité budgétaire signifie que le budget couvre une année civile. Il est prévu pour une année et chaque année correspond à un budget spécifique.

¹¹² L'universalité budgétaire signifie toutes les dépenses et toutes les recettes d'une collectivité publique doivent figurer dans son budget sans aucune compensation ou contraction entre elles. Il est fait état d'un montant intégral des produits dans le budget de la personne morale de droit public sans contraction entre recette et dépense.

¹¹³ L'antériorité budgétaire signifie que le budget doit être voté avant le début de la période pour laquelle il doit s'exécuter. C'est pour cette raison qu'aucun impôt ou taxe... ne peut être engagé pendant l'exercice budgétaire s'il n'a pas été autorisé par la loi de finance.

¹¹⁴ La spécialité budgétaire signifie que l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses prévues.

¹¹⁵ Le principe de séparation des fonctions signifie que celui qui ordonne ne paie pas et vis vers ça.

¹¹⁶ Le principe de sincérité signifie que les budgets des administrations publiques présentent de manière sincère les recettes et les dépenses. Cette sincérité s'apprécie compte tenue des informations disponibles au moment de leur élaboration et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

¹¹⁷ Le principe de transparence du budget se traduit par l'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers.

¹¹⁸ CORNU (G.), *op.cit.* p.1522.

¹¹⁹ BITE'ELLA (U.), *Les services publics en réseaux et la régulation économique au Cameroun : cas de l'électricité et des communications électroniques*, Thèse de droit public, Université de Douala, 2019/2020, p.202.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Art. 29 alinéa 1, décret n°2013/203 du 28 juin 2013 portant organisation et fonctionnement de l'ARSEL.

¹²² Perception et versement.

effectuent et de conserver les pièces justificatives de ces opérations¹²³. Il en résulte de cette nomination une soumission aux règles de la comptabilité publique malgré l'existence d'une certaine autonomie comptable.

Le contrôle de l'exécution du budget ou le contrôle de gestion tire son fondement sur la tutelle¹²⁴ exercée par l'Etat sur ses établissements publics et s'applique sur les agents publics intervenant dans la mise en œuvre des principes énoncés. Il s'agit de l'ordonnateur et du comptable. La gestion financière relève de la tutelle financière exercée par le ministère des finances¹²⁵. Le contrôle de gestion est assuré par l'agent comptable et le contrôleur financier qui sont nommés auprès de l'Agence par arrêté du ministre chargé des finances¹²⁶.

- L'inclusion dans le budget de l'Etat

Certains organes de régulation économique, qui ne sont pas dotés d'un budget autonome, sont rattachés au budget général de l'Etat dont ils dépendent. C'est le cas de la CONAC qui est un organe placée sous l'autorité du Président de la République¹²⁷ et dont les ressources sont exclusivement composées « *des dotations inscrites au budget de l'Etat ; des fonds provenant des partenaires au développement ; des dons et legs de toute nature ; de toutes autres ressources éventuelles* »¹²⁸. C'est aussi le cas du CNC dont les dépenses de fonctionnement sont inscrites au budget du Ministère chargé de la concurrence¹²⁹. Toutefois, Le contenu des budgets non autonomes de ces organes de régulation économique est identique à celui des organes de régulation dotés de l'autonomie financière. Une part est consacrée aux dépenses de personnels, aux dépenses de fonctionnement, aux dépenses liées à l'immobilier... L'autorité de régulation propose au Ministre compétent, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions¹³⁰. Les organes de régulation économique, qui ne disposent pas de l'autonomie financière formelle se voient cependant reconnaître une certaine autonomie

¹²³ CORNU (G.), *op.cit.*p.488.

¹²⁴ La tutelle est le pouvoir dont dispose l'Etat ou une Collectivité Territoriale Décentralisée pour définir, orienter et évaluer sa politique dans le secteur où évolue l'établissement public, en vue de la sauvegarde de l'intérêt général.

¹²⁵ Les établissements publics créés par l'Etat sont placés sous tutelle financière du ministère chargé des finances.

¹²⁶ Art. 29 alinéa 1, décret n°2013/203 portant organisation et fonctionnement de l'ARSEL.

¹²⁷ Art. 1 alinéa 2, décret n°2006/088 du 11 mars 2006 portant organisation et fonctionnement de la CONAC, p.1.

¹²⁸ Art. 27, *op.cit.*, p.9.

¹²⁹ Art. 17, décret n° 2005/1363/pm du 6 mai 2005 portant fixation de la composition et des modalités de fonctionnement de la commission nationale de la concurrence, p.3.

¹³⁰ ERIC (O.), « L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique », *op.cit.*, p.3.

budgétaire¹³¹. C'est le cas du service des affaires générales de la CONAC, qui est chargé de l'élaboration et de l'exécution du budget de la commission¹³². Il incombe dès lors, d'examiner les différents contrôles budgétaires auxquels sont soumis les organes de régulation économique.

2- La soumission aux contrôles budgétaires de l'Etat

Le contrôle sous-entend la vérification de la conformité à une norme d'une décision, d'une situation, d'un comportement, etc. C'est une opération consistant à vérifier si un organe public, un particulier ou un acte respectent ou ont respecté les exigences de leur fonction ou des règles qui s'imposent à eux¹³³. On distingue le contrôle budgétaire et financier spécialisé, et le contrôle de tutelle. Le contrôle budgétaire et financier spécialisé se fait à travers des organes, des techniques et procédures bien déterminées.

- Les organes de contrôles budgétaires et financiers spécialisés

Une lecture approfondie des dispositions de la loi n° 2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics, et du décret n°77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers au Cameroun, laisse clairement paraître que le législateur a placé les actes budgétaires et comptables des institutions-organismes tels que les établissements publics sous le contrôle financier spécialisé¹³⁴. L'établissement public se situe dans le cadre de la décentralisation technique et peut revêtir plusieurs formes notamment à caractères administratif, social, hospitalier, culturel, scientifique, technique, professionnel, économique, financier ou spécialisé¹³⁵. Au sens de la loi n°2017/010, les acteurs intervenant dans l'exécution du budget dudit établissement sont généralement le comptable et l'ordonnateur. Les actes budgétaires de ce dernier, qu'il soit ordonnateur principal ou secondaire, doivent être soumis au contrôle financier. Premièrement, à la lecture de la loi n° 2017/010, le directeur général est l'ordonnateur du budget de l'établissement public¹³⁶. Ainsi, l'ensemble de ses actes budgétaires et comptables doivent être normalement placés sous le visa du contrôleur financier spécialisé. Celui-ci est nommé

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Art. 16, décret 2006/088, *op.cit.*, pp.6-7.

¹³³ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p.590.

¹³⁴ Art. 56, loi n°2017/010, *op.cit.*, p.16.

¹³⁵ Art. 2, *ibid.*, p.2.

¹³⁶ Art. 53 alinéa 1 et 15, *ibid.*

par arrêté du Ministre des Finances auprès des établissements publics administratifs tels que les Agences de régulation économiques, les Universités d'État et bien d'autres¹³⁷. A ce titre, il est chargé, pour le compte de l'établissement public visé, du contrôle et du visa des budgets, notamment des actes d'engagement juridiques et comptables, des recettes, des marchés, etc. Secondairement, la loi n° 2017/010 n'a pas exclu la possibilité d'instituer des ordonnateurs secondaires¹³⁸. Par conséquent, les actes de ceux-ci doivent, le cas échéant, être soumis au contrôle financier spécialisé et susceptibles d'emporter toutes les conséquences de droit. Aussi, les contrôleurs financiers sont chargés notamment, au titre du budget de l'État et des établissements publics¹³⁹, du contrôle et du visa de tous les actes d'engagement juridique et comptable ayant une incidence financière sur le budget de l'État ou des Etablissements publics concernés à l'exclusion des baux et conventions ; du contrôle de l'accréditation des gestionnaires des crédits et des gestionnaires-liquidateurs ; du contrôle des engagements et du rythme de consommation des crédits ; de la tenue du fichier des personnels des services auprès desquels ils sont placés ; de l'émission des titres de voyage (réquisitions) ; du contrôle de la régularité des décomptes des marchés passés par les services de leur ressort ; du contrôle du bon fonctionnement des régies de recettes ; du contrôle et de l'apurement des comptabilités des régisseurs d'avance et des comptables matières ; d'une manière générale du contrôle de l'exécution des budgets. Cependant, si la diversité du contrôle financier spécialisé est perceptible au regard des institutions-organismes, elle l'est également en ce qui concerne les institutions-mécanismes¹⁴⁰.

- Les techniques et procédures de contrôles budgétaires et financiers spécialisés

La loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFEEP, ainsi que la loi n° 2017/010 portant statut général des établissements publics énoncent un ensemble des principes du contrôle financier

¹³⁷ Par arrêté n° 003/A/MINFI du 14 avril 2015 portant nomination de responsables au ministère des finances, des contrôleurs financiers spécialisés ont été nommés auprès des établissements publics administratifs ci-après : Mission de Promotion des Matériaux Locaux ; Agence du Service Civique National de Participation au Développement ; Hôpital Général de Douala ; Commission Nationale Anticorruption ; Institut Supérieur de Management Public ; Hôpital Gynéco-Obstétrique et Pédiatrique de Douala ; Hôpital de Référence de Sangmélima ; General Certificate Board ; South-West Development Authority

¹³⁸ Article 53 alinéa 2 de la loi n°2017/010, *op.cit.*, p.15.

¹³⁹ En combinaison des articles 49, 56 de la loi n°2017/010 précitée et l'article 4 du décret n° 77/041 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers au Cameroun.

¹⁴⁰ FERMOSE (J.), « Le contrôle financier spécialisé en droit camerounais », *international*, GFP N° 2-2021 / Mars-Avril 2021, p.4.

spécialisé applicables aux établissements publics. Sous le prisme technique, les principes relatifs au contrôle financier spécialisé se rapportent soit aux principes de probité, soit aux principes d'identité budgétaire comme référentiels de la réforme financière. En première analyse, les principes de probité sont ceux qui imposent la droiture, l'exactitude, l'intégrité et la certitude budgétaire. Ainsi, l'on peut se référer aux principes de sincérité et d'intégrité budgétaire. En rapport avec le premier principe, le contrôleur financier spécialisé doit garantir la sincérité des engagements budgétaires des ordonnateurs¹⁴¹, ainsi que l'apurement des comptabilités des régisseurs d'avances et des comptables-matières¹⁴². En rapport avec le second principe, il doit garantir la probité budgétaire, conformément à la charte d'éthique et de déontologie des agents publics, non sans tirer les conséquences de son contrôle dans le respect de la légalité financière¹⁴³. En seconde analyse, les principes d'identité budgétaire suivant qu'ils se rapportent à la nature ou aux caractères du budget (unité, universalité, annualité, équilibre) constituent une base non négligeable pour le contrôleur financier spécialisé notamment en matière de contrôle de régularité ou de performance. En effet, la loi n° 2018/012 portant RFEEP reprend l'ensemble de ces principes énoncés dans la loi n° 2007/06 en ce qui concerne le processus budgétaire des entités publiques : premièrement, le contrôleur financier spécialisé doit autant procéder à la vérification de l'équilibre entre les recettes et les dépenses inscrits dans le budget, ainsi que son caractère annuel ou pluriannuel. Deuxièmement, il est tenu de vérifier, pour le compte de chaque exercice, que toutes les recettes et dépenses sont inscrites dans un document unique, sauf dérogations prévues par la loi. Ces principes budgétaires et, chacun en particulier, servent de référentiels au contrôleur financier dans le respect des procédures y afférentes¹⁴⁴.

Par procédure de contrôle spécialisé, l'on entend un ensemble des formalités suivies par le contrôleur financier spécialisé aux fins d'exercice de son contrôle. « *Les contrôles financiers sont*

¹⁴¹ L'impératif de sincérité tel qu'énoncé linéairement aux articles 4 alinéa 8, 73 alinéa 3 du RFEEP est repris par la loi n° 2019/024 portant code général des collectivités territoriales décentralisées (CGCTD) en son livre cinquième consacré au régime financier des collectivités territoriales. Ce principe de sincérité était déjà prévu par l'article 3 alinéa 1 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat. Voir, en matière de sincérité comptable, les articles 73 alinéa 3 du RFEEP.

¹⁴² Art. 51 alinéa 1 et 54, loi n° 2018/011 du 11 juillet 2011 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun (CTGFP).

¹⁴³ A ce titre, le décret n° 2013/066 portant organisation du ministère des Finances précise que le contrôleur financier procède au contrôle de l'observance en général des lois et règlements en vigueur.

¹⁴⁴ FERMOSE (J.), « Le contrôle financier spécialisé en droit camerounais », *op.cit.*, p.4.

chargés d'assurer le Contrôle des actes administratifs générateurs des recettes et des dépenses soit par les chefs des départements Ministériels, les chefs des missions diplomatiques et consulaires, les responsables des organismes et d'établissements publics, soit par leurs subordonnés »¹⁴⁵. On peut déduire de ces dispositions que le type de contrôle effectués par le contrôleur financier des établissements publics est de nature administratif. On distingue deux procédures de contrôle spécialisés effectué par le contrôleur financier : le contrôle spécialisé simple et le contrôle spécialisé sur instruction. A travers le contrôle spécialisé simple le contrôleur Financier ne peut refuser son visa pour des motifs se rapportant à l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements ou à la régularité de l'exécution du budget. Sans refuser son visa, le contrôleur financier peut l'assortir d'observations dont copie est adressée immédiatement au Ministre des Finances¹⁴⁶. En cas de visa avec réserve, copie de la note doit être adressée au comptable assignataire dans les brefs délais. Un rejet définitif opposé par le Contrôleur Financier à un acte ne peut être que sur instruction écrite de son supérieur hiérarchique¹⁴⁷. La procédure de contrôle spécialisé sur instruction consiste en ce que sur instructions spéciales, le contrôleur Financier procède à toutes les investigations utiles et éventuellement bénéficie du concours de la brigade des contrôles¹⁴⁸. Dans le cadre de leurs activités, les Contrôleurs financiers correspondent directement avec les Chefs des Départements Ministériels et les responsables des organismes auprès desquels ils sont placés. Copies de leurs correspondances sont adressées au Ministre des Finances et le cas échéant au Ministre de tutelle dont relève l'organisme ou la collectivité publique secondaire¹⁴⁹.

- **Le contrôle de tutelle**

La tutelle est l'ensemble des contrôles auxquels sont soumises les personnes administratives décentralisées. A l'exemple de la tutelle sur les communes, départements, établissements publics. C'est aussi le contrôle des actes posés par ces personnes¹⁵⁰. Elle a pour but de sanctionner la légalité des actes des autorités décentralisées¹⁵¹ ou de subordonner à l'accord,

¹⁴⁵ Art. 3, décret n°77/041 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers au Cameroun.

¹⁴⁶ Art. 10, décret n° 77/041, *op.cit.*, p.2.

¹⁴⁷ Conformément à l'Article 5 de la loi n° 74/18 du 5/12/1974 modifiée et complétée par la loi n° 76/4 du 4 juillet 1976 sur le contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics et des entreprises d'Etats.

¹⁴⁸ Art. 11, *ibid.*

¹⁴⁹ Art. 12, *ibid.*

¹⁵⁰ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p.2300.

¹⁵¹ Contrôle de légalité.

l'appréciation des autorités de tutelle la perfection juridique des décisions des autorités sous tutelle¹⁵² ; et s'analyse plus exactement en une coopération entre ces deux catégories d'autorités, partant en une co-administration¹⁵³. Les organes de régulation des secteurs économiques, en tant qu'établissements publics pour la plupart, sont placés sous la tutelle financière du Ministère en charge des finances : « *les établissements publics créés par l'Etat sont placés sous la tutelle financière du Ministre en charge des finances* »¹⁵⁴. Le Ministère en charge des finances exerce un droit de regard sur l'engagement des dépenses et sur les paiements effectués par les agents comptables, ainsi que les vérifications. La loi de 2017 pose le cadre légal de la tutelle financière des établissements publics. Elle dispose ainsi que : « *la tutelle financière a pour objet d'une part, de s'assurer que les opérations de gestion à incidence financière des établissements publics sont conformes à la législation et à la réglementation sur les finances publiques et, d'autre part, d'examiner a posteriori leurs comptes* »¹⁵⁵. Cette disposition permet de saisir le rôle de la tutelle financière. Tout d'abord la tutelle financière assure la conformité des opérations financières des établissements publics au droit positif national en vigueur. Mais aussi, elle assure la vérification et audits financiers des comptes¹⁵⁶ suivant les règles de la transparence. Cette opération s'effectue par le biais des agents spécialisés du Ministère des finances affectées auprès de l'Agence de régulation à cet effet. Il s'agit non seulement du représentant du MINFI au Conseil d'Administration, mais aussi de l'Agent comptable et du contrôleur financier. Il est important de préciser que le contrôle financier effectué par le Ministère des finances est un contrôle permanent. C'est ainsi que la loi prévoit que : « *Le Directeur Général présente au Conseil d'Administration et, selon le cas, au Ministre chargé des finances et au Ministre de tutelle technique, les comptes administratifs et de gestion, les rapports annuels de performance dans les six (06) mois qui suivent la clôture de l'exercice* »¹⁵⁷.

¹⁵² Contrôle de l'opportunité.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Art. 8 alinéa 2, loi n° 2017/010 du 12 juillet portant Statut Général des Etablissements Publics au Cameroun, p.4.

¹⁵⁵ Art. 7 (3), *op.cit.*, p.7.

¹⁵⁶ Art. 31, décret n°2013/203 du 28 juin 2013 portant organisation et fonctionnement de l'ARSEL, p.8.

¹⁵⁷ Art. 55 de la loi n° 2017/010 du 12 juillet portant Statut Général des Etablissements Publics au Cameroun, p.16.

Conclusion

En dernière analyse, le sujet portant sur : « l'autonomie financière des organes de régulation économiques en droit camerounais », s'est organisée autour de la question suivante : *les organes de régulation économiques jouissent – ils d'une véritable autonomie financière ?* la réponse à cette question s'est faite suivant une orientation mitigée dont le but était de présenter d'une part la reconnaissance d'une autonomie relative des organes de régulation économiques en droit camerounais. Ce qui a conduit à présenter d'une part, la consécration d'une certaine autonomie des organes de régulation économiques, et d'autre part à présenter les limites à l'autonomie financière des organes de régulation économique. La présente étude a permis de connaître les différentes bases juridiques de l'autonomie financière des organes de régulation économique, de connaître les moyens organique et matériel par lesquels cette autonomie est mise en œuvre. Cette étude a aussi permis de connaître quelles sont les limites, ou encore les restrictions à l'exercice de l'autonomie financière des organes de régulation économique en droit camerounais. Si la présente étude a été axée sur l'autonomie des organes de régulation économique, une autre étude pourrait s'intéresser au contentieux impliquant ces organes de régulation économique.

Les collectifs budgétaires en droit public financier camerounais

Budgetary Collectives in Cameroonian Public Financial Law

MANGA Jérôme Manfred

Ph.D En Droit Public

Chargé de Cours à l'Institut National de la Jeunesse et des Sports (INJS)

Maitre-Assistant (CAMES)

Université de Yaoundé II-Soa (Cameroun)

Résumé : S'il est avéré que des incidents de nature diverse peuvent influencer l'exécution ordinaire de la loi de finances initiale, s'en préoccuper reviendrait incontestablement à ignorer l'ingénierie que peut mobiliser le pouvoir exécutif ou neutraliser les solutions que propose le droit public financier. Ne voulant valoriser la fongibilité des crédits au regard de sa portée limitée ou la régulation budgétaire, l'exécutif jette son dévolu sur les collectifs budgétaires pour consolider la nature politique des finances publiques. Modifiant en cours d'exercice l'acte de prévision et l'acte d'autorisation du parlement, ce mécanisme est mobilisé pour la soutenabilité budgétaire. Celle-ci s'articule au moyen de la méthode juridique en la préservation de la continuité des engagements à financer par l'État d'une part et la conservation de la solvabilité face aux engagements à financer par l'État d'autre part.

Mots clés : collectifs budgétaires-Gouvernement-parlement- risques budgétaires-soutenabilité budgétaire.

Abstract: If it is proven that incidents of various nature can influence the ordinary execution of the initial finance law, to concern one with them would undoubtedly be to ignore the engineering that can be mobilized by the executive power or neutralize the solutions proposed by public financial law. Not wanting to value the fungibility of credits in view of its limited scope or budgetary regulation, the executive has set its sights on collective budgets to consolidate the political nature of public finances. Amending the Forecasting Act and the Parliament's Authorization Act during the financial year, this mechanism is mobilized for fiscal sustainability. This is done by means of the legal method in the preservation of the continuity of the commitments to be financed by the State on one hand and the preservation of solvency in the face of the commitments to be financed by the State on the other hand.

Keywords: collective Budgets, Government, parliament, budgetary risks, fiscal sustainability.

Introduction

Que l'idée sur les transformations du droit public¹ jadis développée par Léon Duguit ait des répercussions sur le droit public des États de l'Afrique noire francophone est difficilement contestable. « S'interroger sur la substance de ces transformations et sur les modalités de tenter de les systématiser »² induit d'y rapprocher les préoccupations liées aux finances publiques. La nature politique des finances publiques qui du fait des contingences imputables aux « très importants problèmes financiers »³ survenus en cours de son exécution véhicule le message que, la vie financière de l'État ne se déroule pas comme un long feu tranquille. Le contexte dans lequel elle évolue a toujours été marqué par l'instabilité⁴. Face à ces contingences, en se référant « au contenu administratif des finances publiques »⁵, l'ingénierie des pouvoirs publics vise à mobiliser les moyens devant permettre la soutenabilité budgétaire pour continuer à « se procurer les recettes collectives indispensables à la couverture de la dépense »⁶, et « d'honorer à moyen terme aux obligations financières prévues et survenues »⁷. Sous cette bannière la réflexion sur les collectifs budgétaires en droit public financier camerounais ne peut être réfutée de compatibilité à la précision susmentionnée.

Distincts de la loi de finances initiale, de la loi de règlement, les collectifs budgétaires ou loi de finances rectificative est une catégorie de loi de finances dont l'objet étant par nature de modifier en cours d'exercice budgétaire l'acte de prévision et l'acte d'autorisation du parlement. Il est en effet logique de calquer les compétences de la seconde sur celles de la première. Ils restent soumis aux principes qui régissent le contenu et la structure de la loi de finances initiale. Il s'agit d'une loi unique mais bipartite disposant de compétences obligatoire, exclusives ou partagées. Sa

¹ L. DUGUIT., *Les transformations du droit public*, Paris, Armand Colin, 1913, 305p.

² F. HOURQUEBIE., « Éléments conclusifs et de réflexion sur les transformations contemporaines du droit public en Afrique » in M. ONDOA., P.-E ABANE ENGOLO (dir), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Yaoundé, L'Harmattan 2018 p.205

³ G. JEZE., *Cours de finances publiques*, Paris, Giard, 1925-1931 ; G. JÈZE., « Aspect politique des problèmes financiers », *RSLF*, 1928, n° 1, pp. 26-46 ; P. LALUMIERE., « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *RSF*, n° 1, janvier 1963, pp. 30-42. G. DEHOVE., « Science des finances, science économique et science politique », in J. BOUVIER., et J. WOLFF (Sous la direction de), *Deux siècles de fiscalité française*, Mouton, 1973, p. 27.

⁴ ISSA ABIABAG., *Le renouveau budgétaire au Cameroun* Yaoundé, Presses universitaires Libres, 2013 p.10.

⁵ P. LAVIGNE., « Science des finances et science administrative », *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis TROTABAS*, Paris, LGDJ, 1970, pp. 337-352.

⁶ G. DEHOVE., « Science des finances, science économique et science politique » *op.cit.*, p.27.

⁷ A.-J NGAYA., « La soutenabilité budgétaire dans les États membres de la CEMAC », *RAFiP* n°11, premier semestre 2022, p.33.

modification du contenu exclusif de la loi de finances initiale est déterminé. La prescription formelle délimite le cadre matériel susceptible de faire l'objet de modification et cela « désigne le domaine réservé »⁸ à la loi de finances rectificative sur la loi de finances initiale.

Sous les collectifs budgétaires, l'on convient non seulement au dépassement de la conception classique et simpliste des objectifs du budget mais également à l'attribution d'une appréhension conjoncturelle du budget. Dans un système d'État régalien, le budget est constitutif de l'acte politique majeur à travers lequel le parlement permet aux services publics de fonctionner. Cette conception s'est estompée avec l'intégration de plus en plus poussée des finances publiques dans l'économie. Le budget est devenu un instrument conjoncturel. « Il doit s'adapter et corriger les fluctuations économiques, dont il est par ailleurs étroitement dépendant en ce qui concerne ses ressources »⁹. Le Parlement à travers les collectifs vote en réalité des correctifs. Il rectifie le tir en cours d'exercice budgétaire. Cela rend complexe le champ d'application des autorisations budgétaires. Ce point n'est pas de nature à relativiser l'existence du régime représentatif consolidé par les collectifs budgétaires.

Les collectifs budgétaires consolident le caractère législatif de l'acte budgétaire et implique comme conséquence nécessaire l'existence d'un régime représentatif. Du fait de la démocratie représentative par opposition à la démocratie directe, les modifications de la loi de finances initiales en cours d'exercice est le fait des bénéficiaires de la souveraineté nationale. Les parlementaires bénéficient de la dévolution au moyen des élections et limitativement de la nomination par les détenteurs du pouvoir originaire dans l'État. « La désignation des représentants par le peuple au sein de l'État intègre cette conception »¹⁰. Le budget relève donc de la compétence exclusive du législateur, sauf exceptions prévues par la Constitution. Elle revêt une série de modification de la loi de finances initiales et d'ajustement de l'acte budgétaire à la disponibilité financière donné par le Parlement au Gouvernement. Le droit positif reste fidèle aux principes du droit public. En ce sens, « l'autorisation budgétaire est donc un acte de nature législative »¹¹ et cette nature se prolonge

⁸ Ph LAMY « Article 35 » in J.-P CAMBY (dir), *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances*, 2^{ème} éd., Paris, L.G.D.J, 2004p.242.

⁹ M. BOUVIER., M.-C ESCLASSAN., J.-P LASSALE., *Finances publiques*, 10^{ème} éd., Paris, L.G.D.J, 2010 p.282.

¹⁰ L.-P. GUESSELE ISSEME., « La participation politique des citoyens dans les États africains », *RADP*, vol X, n°24, supplément, 2021, p.10.

¹¹ M. BOUVIER., M.-C ESCLASSAN., J.-P LASSALE., *Finances publiques*, 10^{ème} éd., *op.cit.*, p.281.

sur les collectifs budgétaires. Ces derniers occupent une place spécifique au sein des moyens déployés pour la soutenabilité budgétaire.

Les collectifs budgétaires se distinctes totalement de la fongibilité des crédits et se rapprochent limitativement de la régulation budgétaire. En effet, la fongibilité des crédits est un moyen d'application et de passage de la gestion axée sur les moyens à la gestion axée sur les résultats. Elle induit une liberté non négligeable du gestionnaire des crédits. « Par cette fongibilité, la responsabilisation des acteurs est accrue »¹². Il s'agit en principe du contraire de la spécialisation des crédits qui consiste à détailler l'autorisation budgétaire afin que chaque crédit ait une affectation définitive. La fongibilité des crédits est un objet juridique identifié en droit public financier fait référence au « caractéristique de crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre »¹³. En s'appuyant sur la législation de 2018 sur le régime financier de l'État et des autres entités publiques et plus précisément en son article 38, la fongibilité recoupe trois modalités : « les virements et transferts de crédits et à l'article 41 les reports de crédits »¹⁴. L'on doit y comprendre « le maniement de la destination des crédits redéployés »¹⁵. Sur cette précision, les opérations à enclencher pour la fongibilité divergent de la mécanique des collectifs budgétaires. Or, La régulation budgétaire « consiste pour le gouvernement, et en premier lieu le ministre chargé des Finance (...) à maîtriser au cours de l'exécution du budget, sinon les recettes, dont la variation est liée à des facteurs économiques externes, du moins l'évolution de la dépense, afin de ne pas dégrader le solde établi en loi de finance, et donc de se conformer au vote émis par le parlement »¹⁶. D'après le lexique des termes juridiques, il s'agit d'une « technique de gestion des crédits budgétaires, de l'État, consistant à moduler les dépenses en cours d'année, soit à des fins budgétaires (pour ne pas

¹²E.-P NTSEGUE ANANGA., « La fongibilité des crédits en droit public financier camerounais », *RAFiP* n°8 – 2^{ème} semestre 2020 p.257.

¹³ R. MUZELLEC., *Finances publiques*, Paris, Sirey, 15^eéd., 2009, p. 657.

¹⁴E.-P NTSEGUE ANANGA., « La fongibilité des crédits en droit public financier camerounais », *op.cit.*, p.255.

¹⁵A.-N BASAHAG., « Les virements des crédits budgétaires dans le financement des organismes publics des États de la CEMAC », *RAFiP* Numéro 9 Premier semestre 2021 p.145.

¹⁶ C. WALINE., P. DEROUSSEAU., S. GODEFROY (s.dir), *Le budget de l'État, nouvelles règles, nouvelles pratiques*, Paris, La Documentation française, 2006, p.118-119.

accroître excessivement le découvert), soit à des fins économiques pour tenir compte de l'état de la conjoncture »¹⁷. La régulation budgétaire repose sur la modulation administrative des composantes principales de la loi de finances initiales. Elle est antérieure à la ratification législative des modulations administratives opérées et ce suivant la conjoncture économique. Les collectifs budgétaires partagent en commun avec la régulation budgétaire l'idée de modulation de l'exécution des composantes budgétaires. En plus l'arrêté d'annulation des crédits consacré en droit des collectifs budgétaires l'est également en droit de la régulation budgétaire. Toutefois le premier est le fait du parlement et le second du ministre chargé des finances.

Les collectifs budgétaires mobilisent la modération de la spécialisation fonctionnelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Se posant comme « un principe d'art politique qui s'analyse dans l'interdiction faite à un organe de l'Etat de cumuler l'exercice de deux fonctions étatiques »¹⁸, elle trouve un intérêt renouvelé dans les principes du droit public financier¹⁹. L'on convient au « sens du principe de la séparation des pouvoirs »²⁰. En effet, la mise en œuvre des prérogatives financières d'exception du Président de la République vise à transcrire dans des ordonnances financières la situation affectant l'exécution normale de la loi des finances initiales. Cet instrument intègre les modifications à prendre en compte lors de la ratification par le parlement afin d'ajuster les prévisions financières initiales à l'actualité financière de l'État. Puis la procédure devant aboutir à la ratification des ordonnances financières est mise en œuvre par le Gouvernement. Ce dernier est tenu de souscrire aux exigences de la procédure législative à des fins de « pilotage de l'autorisation budgétaire »²¹. L'on observe alors la filiation des collectifs budgétaires à certains principes budgétaires.

Les collectifs budgétaires se préoccupent de l'érosion de certains principes budgétaires. D'entrée de jeu, le droit budgétaire consacre une diversité de principes notamment « les principes

¹⁷ S. GUINCHARD., et alii (s.dir), *Lexique des termes juridiques*, 25^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2018, p.1602.

¹⁸ G. TIMSIT., *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., 1962, p.5. F. HAMON., M. TROPER., *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Manuels », 2012, 33^{ème}éd, p.105.

¹⁹ J.-L ALBERT., « Les principes en droit financier », in Caudal (S) (dir.), *Les principes en droit*, Paris, Economica, 2008.

²⁰ A.-J NGAYA., *Le pouvoir d'interprétation de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone*, Thèse de Doctorat Ph.D en Droit Public, Université de Douala, 2019-2020, p.11.

²¹ M. BOUVIER., M.-C ESCLASSAN., J.-P LASSALE., *Finances publiques*, 10^{ème} éd. op.p.413.

relatifs à la présentation des budgets publics »²², « les principes budgétaires relatifs aux rapports entre les pouvoirs publics »²³. En plus, « même s'ils ont été confrontés à plusieurs altérations ou assouplissements dans leur mise en œuvre, les principes budgétaires et comptables publics ont conservé leur raison d'être »²⁴. Spécifiquement, il est question de mobiliser les principes susceptibles d'être érodés du fait de l'évolution de la conjoncture économique et des mesures de réaction édictées par le pouvoir exécutif. Le décalage du cadre principal qu'est la loi de finances initiale impose de révéler les principes défendus et protégés tant par le pouvoir exécutif que par le parlement. Ceux-ci visent à préserver en cours d'exercice budgétaire les principes de l'équilibre budgétaire, de l'annualité, de l'unité, de l'universalité et de la spécialité. Il est question de s'assurer que les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ont été effritées pour y donner cours. L'annualité budgétaire est toujours conservée au regard de la vie civile du budget à l'exception de ses assouplissements. L'unité justifie l'exclusion du recours aux comptes d'affectation spéciale par les collectifs budgétaires. Les crédits sont préservés dans leurs destinations.

L'actualité a justifié l'utilité des collectifs budgétaires. Pour juguler les fluctuations des économies, les incidents au recouvrement des recettes et à l'exécution des dépenses publiques liés aux crises sanitaires, sécuritaires, ukrainienne, l'exécutif a activé cette mesure d'urgence. Cela donne cours à la force normative des incidents ou des aléas dans le droit public financier. L'on convient incontestablement à la nature conjoncturelle du budget tant dans ses prévisions que dans ses autorisations. En outre, la réflexion met en œuvre non seulement de la nature politique des finances publiques mais également du contenu administratif des mesures à prendre. Tout part de la captation des préoccupations de la vie pour activer le levier financier comme panacée. Tout part des problèmes financiers affectant la continuité nationale pour mobiliser des prérogatives spéciales. Elle mobilise la collaboration entre les pouvoirs et relativise de ce fait, l'idée d'une séparation rigide ou stricte des pouvoirs. La filiation entre le pouvoir règlementaire et le pouvoir législatif est utile pour la soutenabilité budgétaire en cours d'exercice. Dès lors qu'est ce qui justifie le recours aux collectifs budgétaires en droit public financier camerounais ? L'idée générale qui oriente cette réflexion incline à entrevoir la soutenabilité budgétaire. Au moyen de la méthode juridique laquelle

²² W. GILLES., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris, L.G.D.J, Lextenso éditions 2009 p.33.

²³ *Idem*, p.1.

²⁴ *Ibidem* p.12

repose sur l'interprétation des textes et le commentaire des décisions de justice, Deux grands mouvements expliquent cette hypothèse de base : il s'agit de la préservation de la continuité des engagements à financer par l'État d'une part (I) et la conservation de la solvabilité face aux engagements à financer par l'État d'autre part (II).

I- La préservation de la continuité des engagements à financer par l'État

« La nécessité d'assurer la continuité de la vie nationale »²⁵ fait des collectifs budgétaires comme une panacée à l'essor des méthodes et moyens d'urgence en cours d'exercice budgétaire. Face aux aléas exogènes et endogènes ou « la situation financière nationale s'est, sans surprise, très fortement dégradée »²⁶, l'ingénierie de la puissance publique est mise en œuvre pour un réajustement des composantes budgétaires et d'éviter la discontinuité ou la rupture des engagements d'utilité publique adoptés par le Parlement. La résolution des contingences financières incline à entrevoir la mobilisation des prérogatives d'exception des pouvoirs publics et le souci de préserver dans le temps l'acte de prévision et l'acte d'autorisation du Parlement. « Les dépenses publiques et leur évolution »²⁷ se posant comme « les conséquences conjoncturelles »²⁸ sont traitées et contenues.

« Sans préjudice des dispositions des articles 36 à 41 de la présente loi, les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finance initiale. Le cas échéant, elles ratifient les modifications préalablement apportées, par voie d'ordonnance, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances »²⁹. L'on retrouve cette disposition au Bénin³⁰, au

²⁵ R. MUZELLEC., « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives » *op.cit.*, p.174.

²⁶ A. BAUDU., X. CABANNES, M. Le CLAINCHE., « Le renouveau des finances publiques. Quelques propos liminaires », *RFAP*, 2022/2 n° 182, p.353.

²⁷ M. BOUVIER., M.-C ESCLASSAN., J.-P LASSALE., *Finances publiques*, 15^{ème} éd., *op.cit.*, p.67.

²⁸ R. MUZELLEC., *Finances publiques*, 15^{ème} éd., Paris, Sirey, 2009, p.122.

²⁹ Article 17 alinéa 1 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques (Cameroun).

³⁰ Article 51 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois des finances (Bénin).

Burkina Faso³¹, au Congo Brazzaville³², en Côte d'Ivoire³³, au Gabon³⁴, en Guinée³⁵, au Niger³⁶ et au Sénégal³⁷. En outre, « en cours d'exercice, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé par le Gouvernement : -si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances initiale se trouvent bouleversées, notamment en raison de l'évolution de la conjoncture, de l'intervention d'ordonnances ou d'arrêtés d'annulation de crédits ; - si les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances initiale, -si sont intervenues des mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget »³⁸.

L'adhésion à la soutenabilité des composantes budgétaires initiales établit une affiliation à la continuité des engagements prévus et survenus. Elle s'attache au cadre matériel et formel pour poser un régime juridique précis. L'État utilise ce principe pour affirmer son inventivité face aux évaluations insuffisantes ou défailtantes sans oublier la conjoncture économique. Cet ensemble a des répercussions financières sur la loi des finances initiales. C'est dans ce cadre que la filiation entre la délimitation du cadre matériel à ajuster et les prérogatives financières d'exception du Président de la République focalise l'attention (A). Il mobilise la procédure législative pour le réaménagement de celles-ci (B).

A- La filiation entre la délimitation formelle et les prérogatives financières d'exception du Président de la République

La préservation de la continuité des engagements à financer par l'État suppose que par la mise en œuvre des prérogatives d'exception, le Gouvernement a pu révéler les dispositions à ajuster ou à corriger dans la loi de finances initiales. Cette démarche n'est pas dépourvue de méthode car il est important de déterminer les éléments du budget susceptible de subir des bouleversements ou ayant subis des bouleversements. Le but est de fonder juridiquement et dans les faits, les mesures

³¹ Article 6 de la loi organique n°073-2015 du 6 novembre 2015 relative aux lois des finances (Burkina Faso).

³² Article 57 de la loi organique n°36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances (Congo Brazzaville).

³³ Article 5 de la loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois des finances (Côte d'Ivoire).

³⁴ Article 14 de la loi organique n°20-2014 du 21 mai 2015 relative aux lois des finances et à l'exécution du budget (Gabon).

³⁵ Article 58 de la loi I-/2012/n°12-CNT portant loi organique relative aux lois des finances (Guinée).

³⁶ Article 5 de la loi n° 2012-09 du 26 mars 2012, portant loi organique relative aux lois de finance (Niger).

³⁷ Articles 46 et 47 de la Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016 (Sénégal).

³⁸ Article 18 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.*

à prendre pour actualiser la loi des finances initiales et de ce fait, pourvoir à la soutenabilité des prévisions en cours d'exercice budgétaire. L'on est en présence de « la filiation juridique des finances publiques »³⁹ et cela « donne à voir une revalorisation du pouvoir budgétaire du Gouvernement dans ces États »⁴⁰. L'exécutif utilise l'ordonnance financière (2) pour fixer le cadre général à la continuité des engagements initialement prévus. En amont, le cadre matériel préposé au projet de loi de finance rectificative est déterminé (1).

1- La délimitation formelle du cadre matériel à ajuster

La délimitation formelle du cadre matériel préposé au projet de loi de finances rectificative est affirmée. En s'appuyant sur le cadre juridique spécialisé, l'on convient que le législateur a précisé les actes et faits susceptibles de donner cours à une actualisation projetée de la loi de finances initiale. Il va sans dire que « des raisons pratiques ont rendu impossible d'exclure toute compétence de l'exécutif en la matière »⁴¹. En cours d'exercice budgétaire, la loi des finances ne connaît un cours normal dans son exécution. La traduction administrative suppose formellement des impacts endogènes ou exogènes sur les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, des mesures affectant substantiellement l'exécution du budget et la prévision contestée des recettes publiques de l'État. « Cette limite perdrait toute signification si elle n'était pas respectée »⁴².

La délimitation formelle du cadre matériel préposé au projet de loi de finance rectificative valorise la production normative. Elle met en exergue les règles positives au détriment de celle relevant de la diversité des théories jusnaturalistes. En recherchant au sein de la délimitation normative, l'on convient à la loi ordinaire, au domaine de la loi et à l'éviction de l'incompétence négative du législateur. Le législateur a délimité les cas d'ouverture en énumérant les contingences susceptibles d'atteindre les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, l'exécution du budget et le dépassement des recettes nonobstant les prévisions effectuées.

³⁹ E.-C LEKENE DONFACK., *Finances publiques camerounaises op.cit.*, p.14.

⁴⁰ S. OBAKER BALINAN., « Le pouvoir budgétaire du Gouvernement dans les États de l'UEMOA et de la CEMAC », *RAFiP* n°12 second semestre, 2022, p.191.

⁴¹ G.-M PEKASSA NDAM., « Les pouvoirs budgétaires du Président de la République au Cameroun », in A. KPODAR., D. KOKOROKO (dir), *L'État inachevé, Mélanges en l'honneur du professeur Koffi AHADZI NOUNOU*, Paris, Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2021 p.227.

⁴² M. DUVERGER., *Finances publiques*, 7^{ème} éd., mise à jour *op.cit.*, p.311.

La délimitation formelle d'un cadre préposé au projet de loi de finance rectificative ⁴³ repose sur la relation entre le droit positif et l'affirmation de compétence du Gouvernement en cours d'exercice budgétaire. Il suffit de mobiliser les règles en vigueur applicables aux finances publiques pour en être situé. Ce sont les règles non abrogées qui trouvent en l'espèce un moyen de s'exprimer. En effet, ce n'est pas le Gouvernement qui fixe le cadre susceptible de donner aux collectifs budgétaires. Ce cadre est formellement précisé par les dispositions formelles. Il revient simplement au pouvoir exécutif de s'en approprier et d'y donner suite par « une simple déduction formelle et logique »⁴⁴. L'on convient à la supériorité du droit positif sur le domaine de compétence de l'exécutif. En effet, c'est dans une catégorie normative précise que l'on perçoit en substance, le cadre matériel préposé et cela situe hiérarchiquement le support formel concerné. Car théoriquement, l'on distingue la loi constitutionnelle, la loi organique et la loi ordinaire. La loi constitutionnelle ou loi fondamentale est une loi adoptée et révisée suivant une procédure différente de celle de la loi ordinaire. « La révision est formellement une technique procédurale par laquelle les pouvoirs publics modifient expressément et officiellement le texte de la Constitution. Matériellement, elle décrit l'objet de la modification constitutionnelle résultat de cette procédure formelle »⁴⁵. Elle se présente comme « des corrections nécessaires à apporter à des textes qui sont apparus à l'usage, imparfaits, incomplets et inadaptés »⁴⁶. Elle s'effectue alors suivant la procédure constituante et par des organes constituants. Il va sans dire que la précision susmentionnée, exclut subséquentement ce support formel de cette catégorie normative. En outre, la loi organique est une norme dérivée de la Constitution suivant l'échelle de rigidité. « C'est en suivant strictement le critère de la rigidité constitutionnelle, que doivent être recherchées les normes dérivées de la Constitution »⁴⁷. Car sa procédure de modification et d'adoption est soumise à une certaine rigidité. Cela rapproche la loi organique de la révision de la Constitution tout en la dissociant explicitement de la loi ordinaire. Elle suppose une majorité certaine pour son adoption et une déclaration de conformité du juge constitutionnel. C'est une norme dérivée préposée au procès constitutionnel.

⁴³ Article 18 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.*

⁴⁴ J.-L. BERGEL., *Théorie générale du droit*, 4^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2004 p.30.

⁴⁵ F. MODERNE., *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz, 2006, p.40.

⁴⁶ J. DU BOIS DE GAUDUSSON., « Points d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les États africains francophones », in *Mélanges P. Gélard*, Paris, Montchrestien, 1991, p.341.

⁴⁷L.-P. GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ., « Les normes dérivées de la Constitution dans les États d'Afrique noire francophone », *RADSP* Vol V, n° IX- jan.- juin 2017p.92.

« La Constitution habilite les normes visées à prolonger de manière spécifique et non globale l'idée constituante. Les normes dérivées de la Constitution aménagent de manière éparse le discours du constituant. Chaque norme dérivée tire de la Constitution, la prérogative de rallonger une matière constitutionnelle »⁴⁸. Enfin, la loi ordinaire est le support formel dans lequel le législateur a délimité les cas d'ouverture des collectifs budgétaires. Les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, les incidents à l'exécution de la loi des finances et les recettes dépassant les prévisions financières initiales sont prévus par une loi ordinaire. Celle-ci n'est pas soumise à la rigidité constitutionnelle reconnue au loi organique et à la procédure constituante reconnue à la loi constitutionnelle. Nonobstant cette distinction formelle, la délimitation formelle du cadre préposé à la transcription administrative ressortit du domaine de la loi et exclut explicitement le domaine du règlement.

La délimitation formelle du cadre préposé au projet de loi de finance rectificative ressortit d'une délimitation normative avérée. En s'appuyant sur le support formel édicté et sur l'idée de Constitution, l'on convient que les cas d'ouverture des collectifs budgétaires sont du domaine de la loi. « Du premier point de vue, c'est aborder l'étude du domaine de la loi »⁴⁹. En ce sens, « dire qu'il existe un « domaine de la loi » c'est-à-dire un champ délimité de matières (ou domaines) dans lesquels le législateur (qui incarne le pouvoir législatif) va exercer son pouvoir normatif répond à des exigences logiques incontestables »⁵⁰. Que l'on soit au Bénin⁵¹, au Burkina Faso⁵², au Cameroun⁵³, en Côte d'Ivoire⁵⁴. Toutefois, le domaine de la loi ne se limite pas au domaine réservé. Il s'étend aux dispositions spécialement visées à la loi par le constituant. Autrement dit, le domaine de la loi est celui que nous livre le bloc de constitutionnalité. L'on constate simplement l'extension affirmée du champ d'intervention de la loi. La formulation des règles juridiques relatives aux collectifs budgétaires repose sur l'affirmation de la compétence matérielle du législateur. Ce dernier commet une incompétence négative lorsqu'il n'épuise la substance de celle-ci et une incompétence positive lorsqu'il va au-delà des termes de sa compétence. Sous cette bannière, le

⁴⁸ A.-J. NGAYA., *Le pouvoir d'interprétation de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone*, thèse de Doctorat Ph.D en Droit Public, université de Douala, 2019-2020, p.496.

⁴⁹L. FAVOREU., P. GAÏA., R. GHEVONTIAN., J.-L. MESTRE., O. PFERSMANN., A. ROUX., G. SCOFFONI., *Droit constitutionnel*, 21^{ème} éd., *op.cit.*, p.841.

⁵⁰*Idem*, p.843.

⁵¹ Article 98 de la loi n°90-31 du 11 décembre 1990 révisée en 2019 portant Constitution du Bénin.

⁵² Article 101 de la loi n°072-2015/CNT du 05 novembre 2015 portant révision de la Constitution.

⁵³ Article 26 alinéa 1 de la loi n°96-06 du 18 janvier 1996 *op.cit.*

⁵⁴ Article 101 de la Loi n° 2016-8 8 6 du 8 novembre 2016 portant Constitution de Côte d'Ivoire.

support formel délimitant les cas d'ouverture est hiérarchiquement supérieur aux actes réglementaires et inférieur aux traités, accords internationaux et à la Constitution.

Toutefois, la consécration de la compétence du législateur en matière d'aménagement du cadre matériel préposé aux collectifs budgétaires émane de l'internalisation de l'une des directives CEMAC. Sous l'effet de la constitutionnalisation de l'intégration sous régionale⁵⁵, l'État du Cameroun a adhéré aux règles financières communautaires. « La volonté de renforcer le processus d'intégration régionale »⁵⁶ est animée par la construction juridique communautaire. « L'harmonisation du contenu de l'idée de normalisation financière est « exprimée précisément comme un principe fondateur »⁵⁷. Cette dernière construit l'unité en répandant un modèle financier unique dans les Etats membres de la CEMAC. Le fait du législateur découle alors de l'appropriation des règles édictées dans la directive CEMAC⁵⁸. Le législateur communautaire a opté pour une catégorie normative afin d'encadrer les prérogatives des autorités nationales. Les normes communautaires sont les « règlements, directives, décisions, recommandations, avis »⁵⁹. Constituant des lois cadres, les directives fixent des objectifs et indiquent le délai dans lequel ils doivent être transcrits dans le droit national des États tout en laissant à ceux-ci le choix de la forme et des moyens d'effectuer cette transcription⁶⁰. Or le règlement est obligatoire dans tous ses éléments c'est-à-dire « non seulement quant aux objectifs visés, mais quant aux moyens utilisés pour les atteindre »⁶¹. La décision communautaire est, pour les destinataires qu'elle désigne, un acte obligatoire en tous ses éléments c'est-à-dire quant aux résultats visés mais aussi quant aux moyens utilisés en vue de les atteindre. D'autres normes communautaires sont dépourvues de force contraignante. « Les recommandations et les avis ne lient pas »⁶².

⁵⁵ Préambule de la loi n°96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 Mars 1972 de la République du Cameroun.

⁵⁶ Y.-G DJEYA KAMDOM., « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CEMAC du 19 décembre 2011 » *op.cit.*, p.116.

⁵⁷ L.-P GUESSELE ISSEME., « L'exigence de transparence dans les finances publiques des États de la CEMAC », in N. MEDE., M. DEBENE (dir), *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales, Mélanges en l'honneur de Diarra Eloi et Yonaba Salifou* Sénégal, L'Harmattan, 2021 p.57.

⁵⁸ Articles 46, 47 et 48 de la directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 Relative aux lois de finances.

⁵⁹ F. TERRE., *Introduction générale au droit*, 9^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2012 p.242.

⁶⁰ L.-P GUESSELE ISSEME., « L'exigence de transparence dans les finances publiques des États de la CEMAC », *op.cit.*, p.58.

⁶¹ F. TERRE., *Introduction générale au droit*, 9^{ème} éd., *op.cit.*, p.242.

⁶² *Idem*, p.244.

L'option pour la directive tient à la nécessité de concilier la souveraineté des États à l'intégration sous régionale. Cette norme communautaire en apparaissant moins contraignante que le règlement accorde une marge de manœuvre aux États destinataires. Les États ont le choix quant aux délais et aux modalités d'introduction de la directive en droit interne. L'exécutif utilise l'ordonnance financière pour transcrire l'actualité financière de l'État.

2- La mobilisation des prérogatives financières d'exception du Président de la République

Prévue par la plupart des Constitutions d'Afrique francophone⁶³, l'habilitation législative ou législation déléguée permet au président de la République ou au gouvernement, selon les États⁶⁴, de légiférer par ordonnance dans le domaine de la loi, sur une période déterminée. Le droit positif camerounais permet au Président de la République d'intégrer dans le projet de loi de finance rectificative les incidents ayant affecté l'exécution de la loi des finances initiales. C'est dans l'ordonnance financière que ce dernier transcrit en cours d'exercice budgétaire et révèle la nécessité d'ajuster la loi des finances initiales à l'actualité financière et partant de mobiliser les éléments nécessaires à la soutenabilité budgétaire. « Miroir de l'État, les finances publiques sont sensibles aux évènements qui affectent la vie des États »⁶⁵. « Le Gouvernement dispose d'une faculté exceptionnelle d'autoriser les crédits budgétaires grâce à la technique des décrets d'avance »⁶⁶.

« En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national des crédits supplémentaires ayant pour effet de dégrader l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances, peuvent être ouverts

⁶³ CF. art. 70, 77, 107, 56, 60 et 106 des Constitutions, respectivement, de la Tunisie, du Sénégal, du Burkina Faso, du Gabon, de la Mauritanie et de la Côte d'Ivoire.

⁶⁴ Certains États (Niger, Bénin, Burkina Faso et Mali) font référence au « gouvernement », tandis que d'autres (Sénégal, Côte d'Ivoire) se réfèrent au « président de la République ».

⁶⁵ ISSA ABIABAG., *Le renouveau budgétaire au Cameroun op.cit.*, p.5.

⁶⁶ D. OUEDRAOGO., « La pratique des décrets d'avances dans les Etats membres de l'UEMOA », *RAFiP* n°10, second semestre 2021, p.8.

par décret d'avance »⁶⁷. L'actualité permet de recenser l'ordonnance du 26 mai 2021⁶⁸, du 3 juin 2020⁶⁹ du 02 juin 2022⁷⁰ et celle du 02 juin 2023⁷¹.

« Le pouvoir financier est entre les mains de l'exécutif »⁷². L'exécutif peut ouvrir des crédits supplémentaires par la voie des décrets d'avance. Le droit budgétaire de l'urgence expose comme première condition substantielle du recours aux décrets d'avance l'urgence et la nécessité de continuité de la vie publique. Il est un fait que le parlement ne peut réagir de manière appropriée à l'urgence. Compte tenu de la nécessité de concéder au gouvernement les pouvoirs financiers nécessaires pour juguler la crise sanitaire, les remous dans les zones du Nord-Ouest, du Sud-Ouest, de l'Extrême Nord et la crise ukrainienne « cette prévalence de la législation par ordonnance s'est avérée justifiée »⁷³. En ce sens, les décrets d'avance ne doivent formellement être sollicités pour rattraper les prévisions financières défailances de l'exécutif. Ils ne doivent davantage pas justifier la mauvaise prévision du Gouvernement. La faculté exceptionnelle d'autorisation des crédits budgétaires ne doit s'ériger en principe sous peine d'affirmer que « la pratique des décrets d'avance semble se dévoyer »⁷⁴. S'inscrivant dans cette logique, il va sans dire que le principe de sincérité demeure un défi et que le recours à cet acte est « loin d'être en conformité avec les conditions aussi bien formelles que substantielles posées par les législations nationales et communautaires »⁷⁵. Toutefois, du fait de l'ordonnance financière « une répartition trèsdéséquilibrée des pouvoirs en faveur de l'exécutif »⁷⁶est affirmée. Les ordonnances constituent des modèles accomplis de confusion des pouvoirs entre les mains de l'exécutif. L'atténuation du principe de la séparation des pouvoirs est justifiée par la gouvernance financière d'exception.

⁶⁷ Article 39 alinéa 4 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.*

⁶⁸ Voy ordonnance n°2012/002 du 26 Mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi des finances de la République du Cameroun.

⁶⁹ Voy Ordonnance n°2020/001 du 3 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2020.

⁷⁰ Voy Ordonnance n°2022/001 du 02 juin 2022 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2021/026 du 16 décembre 2021 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2022.

⁷¹ Voy Ordonnance n°2023/001 du 02 juin 2023 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2022/020 du 27 décembre 2022 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2023.

⁷² R. HERTZOG., « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *RFAP*, n°117, janvier 2006, p.16.

⁷³ P. N'DRI-THÉOUA., « Ordonnances et séparation des pouvoirs budgétaires en période de Covid-19 » *op.cit.*, p.9.

⁷⁴ D. OUEDRAOGO., « La pratique des décrets d'avance dans les États membres de l'UEMOA » *op.cit.*, p. 8.

⁷⁵ *Idem*, p. 43.

⁷⁶ P. N'DRI-THÉOUA., « Ordonnances et séparation des pouvoirs budgétaires en période de Covid-19 » *op. cit.*, p.19.

La seconde condition de validité des décrets d'avance « est suspendue à leur ratification par le parlement »⁷⁷. Peu importe que la dimension dynamique du droit en constitue une des spécificités remarquables »⁷⁸, « le pouvoir le plus ancien, le moins contestable, apparemment le mieux préservé... »⁷⁹ demeure. En rapport avec « le rôle spécifique des doctrines savantes »⁸⁰ et « l'apport de nos plus anciens textes constitutionnels à cette matière »⁸¹, l'exécutif affermit l'activité normative financière du parlement. La dévalorisation initiale de l'acte d'autorisation née de la faculté d'utiliser les crédits budgétaires est subséquentement restaurée. Le principe du consentement à l'impôt demeure en tout temps, le fait du parlement et ce fait, la mutation des crédits ouverts en véritables crédits budgétaires restaure la prérogative de ratification de la représentation nationale. Il va sans dire que « des raisons pratiques ont rendu impossible d'exclure toute compétence de l'exécutif en la matière »⁸². Considérés comme des espèces d'appendice périodiques du budget ou de petites lois de finances, de la chirurgie de la réparation, ils découlent du ressenti de « la nécessité de corriger les évaluations »⁸³ par l'activité du parlement. L'ordonnance du 26 mai 2021⁸⁴ a été ratifiée par le parlement le 21 juin 2021⁸⁵.

L'ordonnance est de nature à bouleverser les données initiales de la loi des finances. Celle-ci prépose à des corrections et à des adaptations en cours d'exercice de la loi de finances aux contingences financières. Ces crédits ouverts par le Président de la République sont de nature à constituer le cadre favorable à la continuité des engagements à financer par l'État. Les dépenses publiques prévues et celles survenues ne doivent pas être exclues du financement. En passant en

⁷⁷ D. OUEDRAOGO., « La pratique des décrets d'avance dans les États membres de l'UEMOA », *op. cit.*, p. 12.

⁷⁸ O. BEAUD., « L'œuvre de Gaston Jèze signifie-t-elle un repli de la doctrine publiciste française sur la technique juridique ? », *Jus Politicum, Revue internationale de droit politique*, n°11, 2013, p. 21.

⁷⁹ R. HERTZOG., « Les pouvoirs financiers du parlement », *RDP* n°1/2, 2002, p. 301.

⁸⁰ P. BELTRAME., « Le rôle des sociétés savantes dans l'élaboration de la doctrine financière et fiscale », in *Etudes en l'honneur Loïc PHILIP, Constitution et finances publiques*, Paris, ECONOMICA, 2005 p.275.

⁸¹ S. CAUDAL., « L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires au droit financier et fiscal » in *Etudes en l'honneur Loïc PHILIP, Constitution et finances publiques*, Paris, ECONOMICA, 2005 p.349.

⁸² G.-M. PEKASSA NDAM., « Les pouvoirs budgétaires du Président de la République au Cameroun », in A. KPODAR., D. KOKOROKO (dir), *L'État inachevé, Mélanges en l'honneur du professeur Koffi AHADZI NOUNOU*, Paris, Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2021 p.227.

⁸³ R. MUZELLEC., « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives », *op.cit.*, p. 177.

⁸⁴ V. ordonnance n°2012/002 du 26 Mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi des finances de la République du Cameroun.

⁸⁵ Article 1^{er} de la loi n°2021/910 du 21 juin 2021 portant ratification de l'ordonnance n°2012/002 du 26 Mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi des finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

revue les ordonnances du Président de la République, il est projeté des modifications spécifiques et de ce fait, le bouleversement de la primauté de la loi de finances initiales s'affirme. Elle résume le travail technique effectué par l'administration publique afin d'ajuster les prévisions initiales à l'actualité de l'État.

B- L'association de la procédure législative à la continuité des engagements à financer

La préservation de la continuité des engagements à financer par l'État ne se limite pas à la formulation du cadre général reconnue aux ordonnances financières. Elle suppose aussi de mobiliser la procédure législative afin que le Parlement puisse se prononcer. Elle intègre la démarche processuelle devant aboutir à la ratification des actions sur les composantes et sur les résultantes budgétaires effectuées par le pouvoir exécutif. La délimitation formelle du cadre matériel ouvre la brèche à la réception du projet de loi de finance rectificative par le parlement et partant l'acceptation des bouleversements injectés dans la loi de finance initiale. Cela procède de « l'observation du droit positif »⁸⁶. Ce point « a été concrétisé en ce qui concerne le droit public financier »⁸⁷. « C'est la situation actuelle particulière qui détermine quels statuts et rôles sont activés »⁸⁸.

« En cours d'exercice, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé par le Gouvernement : -si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances initiale se trouvent bouleversées, notamment en raison de l'évolution de la conjoncture, de l'intervention d'ordonnances ou d'arrêtés d'annulation de crédits ; - si les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances initiale, -si sont intervenues des mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget »⁸⁹. L'on retrouve cette disposition au Bénin⁹⁰, au Congo Brazzaville⁹¹, en Côte d'Ivoire⁹², au Gabon⁹³, en

⁸⁶ X. MAGNON., *Théorie (s) du droit* Paris, Ellipses, 2008 p.16.

⁸⁷ E. TONI., « Existe-t-il un droit public financier Ouest Africain ? », *RAFiP* n°7 – 1^{er} semestre 2020 p.82.

⁸⁸ M. GRAWITZ, « De l'utilisation en droit des notions sociologiques », *op.cit.*, p. 415.

⁸⁹ Article 18 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.*

⁹⁰ Article 51 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 *op.cit.* (Bénin).

⁹¹ Article 58 de la loi organique n°36-2017 du 3 octobre 2017 *op.cit.* (Congo Brazzaville)

⁹² Article 47 alinéa 2 de la loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014 *op.cit.* (Côte d'Ivoire).

⁹³ Article 15 14 de la loi organique n°20-2014 du 21 mai 2015 *op.cit.* (Gabon)

Guinée⁹⁴ et au Sénégal⁹⁵. L'uniformisation normative est alors affirmée sous les tropiques. Au regard de cette disposition, l'aspect processuel devant aboutir à la mutation de l'ordonnance financière en loi de finance rectificative suppose que le Gouvernement s'acquitte une obligation spécifique. Ce corps de l'administration centrale doit déposer le projet de loi de finances rectificative dans le bureau du parlement pour enclencher la procédure législative d'adoption de celui-ci (1). Sous cette bannière, le Gouvernement se charge de souscrire à la procédure législative (2).

1- L'attribution spécifique au Gouvernement

Révéler les incidents sur l'exécution de la loi de finances initiale est une première démarche à l'actualisation de celle-ci. Ne jouissant du principe du consentement à l'impôt et de la faculté d'adopter les projets de texte, le Gouvernement sollicite l'action du parlement en souscrivant aux obligations normatives y afférentes. C'est dans ce cadre que le Gouvernement est tenu de déposer le projet de loi de finances rectificative au Parlement. « Les règles de droit ne sont pas arbitraires et sans causes et procèdent d'un certain nombre de données profondes »⁹⁶, « sur un plan de stricte technique financière »⁹⁷.

L'option pour le cadre processuel afférent au dépôt du projet de loi de finances rectificative renoue avec la relation entre le droit constitutionnel et le droit public financier. Elle renoue avec la filiation entre le droit parlementaire et le droit public financier. Cela est principalement assigné au Gouvernement lors du dépôt du projet de loi de finances rectificative. Le but est d'actualiser l'acte de prévision et l'acte d'autorisation du parlement en cours d'exercice budgétaire. D'entrée de jeu, la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques ne définit pas la notion de Gouvernement. Celle-ci ne renvoie également pas à un texte spécifique la mission de définir et d'appréhender cette notion. En s'appuyant sur le support formel susmentionné, l'on convient incontestablement à une lacune normative du législateur. L'on ne peut donc pas exclure « les

⁹⁴ Article 50 de la loi I-/2012/n°12-CNT portant loi organique relative aux lois des finances (Guinée).

⁹⁵ Article 47 de la Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016 (Sénégal).

⁹⁶J.-L. BERGEL., *Théorie générale du droit*, 4^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2003 p.55 ; M. VIRALLY., *La pensée juridique*, Paris, Dalloz, 1960, p.149.

⁹⁷ E.-C LEKENE DONFACK., *Finances publiques camerounaises* Paris, Berger Levrault, série « Travaux de recherche de l'Université de Yaoundé (Tome V), 1987 p.61.

silences de droit : entre silence complice et silence coupable des instances d'élaboration du droit »⁹⁸. Le silence côtoie indiscutablement le droit. Il s'agit d'un couple en interaction. Le silence saisit le droit à travers les silences du droit. Ces silences, justifiés par plusieurs raisons, sont protéiformes et source d'incertitude. En approfondissant la réflexion, l'on admet que « si les autorités qui élaborent n'ont pas le souci de le rendre accessible à ceux qu'il concerne directement, une des exigences de l'État de Droit ne sera pas satisfaite »⁹⁹.

Au Cameroun, formellement, « le Gouvernement comprend le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, les Vice Premiers-Ministres, le cas échéant ; les Ministres d'État, le cas échéant ; les Ministres ; les Ministres Chargés de Mission, les Ministres sans portefeuille, le cas échéant ; les Ministres délégués ; les Secrétaires d'État »¹⁰⁰. Cette disposition n'a été modifiée ni par le décret de 2018¹⁰¹ ni par celui de 2019¹⁰². Au Togo, « le Gouvernement comprend : le Premier Ministre, les ministres et, le cas échéant, les ministres d'État, les ministres délégués et les secrétaires d'État »¹⁰³. Au Sénégal, « le Gouvernement comprend le Premier Ministre, chef du Gouvernement, et les Ministres »¹⁰⁴. Au Gabon, « Le Gouvernement se compose du Premier Ministre et des autres membres du Gouvernement »¹⁰⁵. À Madagascar, « le Gouvernement est composé du premier ministre et des ministres »¹⁰⁶. Au Tchad, « le Gouvernement est composé du Président de la République et des ministres »¹⁰⁷. Au Congo Brazzaville, « le Gouvernement comprend le Premier Ministre, Chef du Gouvernement et les ministres »¹⁰⁸. C'est également le cas en Côte d'Ivoire¹⁰⁹. L'on a pu constater la composition homogène et empirique du Gouvernement en Afrique. Certains États optent pour une composition extensive et les autres pour une composition limitative du Gouvernement. Nous sommes unanimes que le Gouvernement fait partie de l'exécutif. L'exécutif

⁹⁸ M.-U NGAH NOAH., « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *op.cit.*, p.582.

⁹⁹ J. RIVERO., « État de droit, État du droit », in *L'État de Droit. Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996 p.581.

¹⁰⁰ Article 1^{er} du Décret n°2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement

¹⁰¹ Voy article 1^{er} du décret n°2018/190 du 02 mars 2018 modifiant et complétant certaines du décret n°2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement.

¹⁰² Voy article 1^{er} du décret n°2019/002 du 04 janvier 2019 portant réaménagement du Gouvernement.

¹⁰³ Article 76 de la Constitution du Togo

¹⁰⁴ Article 53 de la Constitution du Sénégal.

¹⁰⁵ Article 31 de la Loi n°1/97 du 22 Avril 1997 portant modification de la Constitution (Gabon).

¹⁰⁶ Article 63 Constitution de l'IVe République (11 décembre 2010) (Madagascar).

¹⁰⁷ Article 103 de la Constitution de la République du Tchad promulguée le 04 mai 2018

¹⁰⁸ Article 98 de la Constitution du 06 novembre 2015 du Congo Brazzaville.

¹⁰⁹ Article 81 de la Loi n° 2016-8 8 6 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire.

est un organe composite à l'intérieur duquel, se range le Président de la République, le Gouvernement, les autorités locales¹¹⁰ et aux autres entités infra étatiques¹¹¹. « cette approche exclut l'approche organique extensive »¹¹². Au sens large c'est « l'appareil d'État »¹¹³, « appareil d'organes entre lesquels existe la relation hiérarchique »¹¹⁴. Du point du droit constitutionnel, le Gouvernement fait partie de la composante sociologique de l'État. Un gouvernement, c'est-à-dire une structure d'organisation et de direction de la population sur le territoire, normalement définie par une constitution (écrite ou non écrite)¹¹⁵. C'est donc formellement le Gouvernement qui se charge de déposer le projet de loi de finances rectificative au Parlement.

2- L'utilisation de la procédure législative comme moyen

L'attribution formelle de la compétence matérielle au Gouvernement est avérée. Le processus administratif de ratification des ordonnances financières suppose que le Gouvernement s'acquitte de cette obligation. La procédure législative n'étant pas déterminée par le texte car il s'agit du droit parlementaire. Il faut donc de référer à la Constitution et aux règlements intérieurs des chambres du parlement. D'après la Constitution, « les projets et propositions de loi sont déposés à la fois sur le bureau de l'Assemblée Nationale et sur celui du Sénat »¹¹⁶. Au regard du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, l'on admet que « les projets de loi dont l'Assemblée Nationale est saisie par le Président de la République sont déposés sur le Bureau de la Chambre pour être transmis par le Président de l'Assemblée Nationale à la Conférence des Présidents qui décide de leur recevabilité et de leur attribution à une Commission générale »¹¹⁷. Cette disposition

¹¹⁰C. MONEMBOU., « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone (le cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, pp.79-111

¹¹¹ A. HAQUET., « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes. Réflexions sur son objet et sa légitimité », *RDJ* n°2, 2008, pp.393-417.

¹¹² A.-J. NGAYA., « Le sort de la démocratie continue. Réflexions sur le contrôle citoyen de constitutionnalité des actes réglementaires du président de la république au Gabon », *Revue RRC*, n° 031 / Mars 2023 p.38.

¹¹³ B. MONTAY., *Doctrine des fonctions de l' « Exécutif »*, op.cit., p.16

¹¹⁴ Ch. EISENMANN., *Cours de droit administratif*, t1, Paris : LGDJ, 1982. p.181

¹¹⁵ D. TRUCHET., *Le droit public*, 3^{ème} éd., mise à jour op.cit., p.10.

¹¹⁶ Article 29 de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972.

¹¹⁷ Article 38 alinéa 1 a de la loi n°73/1 du 8 juin 1973 modifiée par la loi n°89/13 du 28 juillet 1989, loi n°92/004 du 14 août 1992, loi n°93/001 du 16 août 1993, loi n°2002/005 du 02 décembre 2002, loi n°2014/016 du 09 septembre 2014 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

est également consacrée par le règlement intérieur du Sénat¹¹⁸. Cette disposition n'a pas été modifiée en 2016¹¹⁹.

« On distingue outre le bureau de l'Assemblée, les groupes parlementaires, les commissions et la conférence des présidents »¹²⁰. La Constitution évoque en effet, de manière non détaillée, des organes tels que le Bureau de l'Assemblée nationale, le Président de l'Assemblée nationale, la Conférence des présidents, les commissions parlementaires, les groupes parlementaires. Ces divers organes ont un rôle spécifique. Du fait du bicamérisme, le Gouvernement est tenu de déposer le projet de loi de finances rectificative dans chaque chambre du Parlement. Les Chambres sont des assemblées nombreuses : elles ne peuvent faire œuvre utile qu'à condition de se soumettre à une discipline et d'aborder méthodiquement leur tâche. Discipline et méthode impliquent l'existence d'organes chargés de différentes fonctions. Il est établi le « régime constitutionnel dans lequel les fonctions parlementaires sont exercées par deux chambres et non par une seule Assemblée »¹²¹. Or en droit constitutionnel ivoirien¹²², béninois¹²³, malien¹²⁴, nigérien¹²⁵, au Tchad¹²⁶ car le constituant consacre exclusivement une seule chambre. Cela s'explique par le fait que le Parlement camerounais comporte deux chambres et par conséquent deux bureaux. Le bureau de chaque chambre se présente comme le cadre de réception et non de recevabilité du projet de texte. La recevabilité est dévolue à la Conférence des présidents et dont l'objectif est de confronter le projet ou la proposition de texte au domaine de la loi. « Instance capitale du travail parlementaire, la Conférence des présidents est traitée par l'article 18 alinéa 1, 2 et 4 de la Constitution. (...) ». Son rôle est d'abord de statuer sur la recevabilité des textes reçus, c'est-à-dire s'ils portent bien sur les matières relevant de par la Constitution, du domaine de

¹¹⁸ Article 38 alinéa 1 a de la loi n°2013/006 du 10 juin 2013 portant règlement intérieur du Sénat.

¹¹⁹ Voy article 38 alinéa 1 a de la loi n°2016/011 du 27 octobre 2016 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2013/006 du 10 juin 2013.

¹²⁰ K. SOMALI., *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, thèse *op.cit.*, p.111

¹²¹ O. NAY (dir.), *Lexique de science politique- Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p.32.

¹²² Article 58 de la Constitution du 1^{er} août 2000 de la Côte d'Ivoire.

¹²³ Décision DCC 10-121 du 16 octobre 2010 *Président de la République, Karimou CHABI SIKA* : « Considérant que l'article 88 de la Constitution énonce : « L'Assemblée Nationale est convoquée en session extraordinaire par son Président sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou à la majorité absolue des députés ». (Bénin).

¹²⁴ Article 59 de la Constitution du Mali.

¹²⁵ Article 83 de la Constitution du Niger

¹²⁶ Article 111 de la constitution de la république du Tchad promulguée le 04 mai 2018

compétence de l'Assemblée nationale »¹²⁷. Le constituant¹²⁸ et les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat¹²⁹ l'affirment. Organiquement, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale est constituée des présidents des groupes parlementaires, des présidents des commissions et les membres du bureau de l'Assemblée Nationale. Un membre du Gouvernement participe aux travaux de la conférence des présidents¹³⁰. Par ailleurs, organiquement, la conférence des présidents du Sénat est constituée des présidents des groupes parlementaires, des présidents des commissions et les membres du bureau du sénat. Un membre du gouvernement participe aux travaux de la conférence des Présidents¹³¹. Cette consécration constitutionnelle du contenu de la Conférence des présidents a été affirmée par les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat¹³². Suivant ces idées, l'Assemblée nationale et le Sénat disposent de la composition identique de la Conférence des présidents.

Les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, normes dérivées de la Constitution suivant le critère de rigidité prolongent simplement l'œuvre constituante au Cameroun. La démonstration en cause tient compte du pan formel et du pan matériel. Suivant la première déclinaison, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat récupèrent dans leur corpus la détermination du contenu de la Conférence des présidents. Les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat complètent la Constitution sur le régime juridique de la Conférence des présidents. Ils approfondissent son régime en développant certaines règles non expressément prévues dans la norme fondamentale. L'on peut donc lire dans ces instruments juridiques la composition exacte de chaque déclinaison de la conférence des présidents.

Au regard de ce qui précède, la filiation entre la délimitation matérielle du cadre budgétaire à ajuster et la mobilisation des prérogatives d'exception du Président de la République facilite la continuité des engagements à financer par l'État. L'on également y ajouter l'activation de la

¹²⁷A.-D. OLINGA., *La Constitution de la République du Cameroun* 1^{ère} éd., *op.cit.*, p.108.

¹²⁸ Article 18 alinéa 1 de la loi n°96-06 du 18 *op.cit.* Article 23 alinéa 3 de la loi n°96-06 *op.cit.*

¹²⁹ Article 38 alinéa 2 de la loi n°2014/016 du 09 septembre 2014 *op.cit.* ; Article 38 alinéa 1 a de la Loi n°2013/006 du 10 juin 2013 *op.cit.*

¹³⁰ Article 18 alinéa 2 de la loi n°96-06 *op.cit.*

¹³¹ Article 23 alinéa 2 de la loi n°96-06 *op.cit.*

¹³² Article 38 alinéa 2 de la loi n°2014/016 *op.cit.* ; Article 38 alinéa 1 a de la Loi n°2013/006 *op.cit.*

démarche législative laquelle facilite la consolidation de la solvabilité face aux engagements à financer par l'État.

II- La conservation de la solvabilité face aux engagements à financer par l'État

Résumant l'idée suivant laquelle, la loi des finances initiales n'est pas une donnée désincarnée, « qui se nourrit d'une approche par trop souvent strictement positiviste de la discipline »¹³³, les collectifs budgétaires considérés comme une déclinaison de la soutenabilité budgétaire mobilise le fait du Parlement à la suite de l'exécutif. Cela s'explique qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs et plus précisément du consentement à l'impôt, seul le Parlement peut produire des crédits budgétaires à ajuster. L'acte d'autorisation du Parlement est un moyen de solvabilité. Les crédits ouverts par l'exécutif trouvent leur finalisation par la ratification. Du fait de « l'identification et à la prévention des risques encourus »¹³⁴, l'on admet que l'exercice budgétaire « (...) ne se déroule pas, en un long fleuve tranquille »¹³⁵. C'est dans ce cadre que le Parlement est mobilisé pour la production des crédits budgétaires à ajuster (A) et laquelle donne cours à l'actualisation des composantes budgétaires initiales (B).

A- La mobilisation du parlement dans la production des crédits budgétaires à ajuster

La panacée à la préservation de la soutenabilité repose sur le renouvellement de la participation financière du parlement en cours d'exercice budgétaire. Du fait de la situation financière à actualiser et de l'acte de prévision à réajuster à celle-ci, la participation du parlement est sollicitée sur une périodicité située après la phase préparatoire de la loi des finances. C'est en cours d'exercice budgétaire, que l'un des pouvoirs régaliens de l'État apporte son concours à l'actualisation de la loi de finance. Il était fait place à un cadre « un fondamental (...) reconnu par les démocraties contemporaines »¹³⁶, dont « les principes, fixés (...), ne sont plus matière à débat »¹³⁷. C'est dans ce cadre que le parlement s'approprie les mesures et actes édictés par le pouvoir exécutif dans l'optique d'actualiser les prévisions financières initiales (1). Le Parlement

¹³³ M. BOUVIER., M.-C ESCLASSAN., J.-P LASSALE., *Finances publiques*, 15^{ème} éd., *op.cit.*, p.20.

¹³⁴ A.-J NGAYA., « La soutenabilité budgétaire dans les États membres de la CEMAC », *RAFiP* n°11, Premier semestre, 2022 p.34.

¹³⁵ L. SAÏDJ., « Brèves réflexions sur quelques mots-clefs de finances publiques pour le futur », *RFFP*, n°100, 2007, p. 213.

¹³⁶ L. PHILIP., « Autorisation budgétaire (principe) », *op.cit.*, p.112.

¹³⁷ R. HERTZOG., « Les pouvoirs financiers du parlement », *op.cit.*, p. 300.

utilise les renseignements des documents accompagnant le projet de loi de finances rectificative pour certifier l'idée de soutenabilité (2).

1- La certification du cadre matériel préposé au projet de loi de finances rectificative

En souscrivant à certaines règles de la procédure législative, le Gouvernement crée les conditions favorables à la certification du projet de loi de finances rectificative. Car « les projets sont déposés en cours d'exécution du budget »¹³⁸, dans un cadre où « le pouvoir exécutif dispose des moyens nécessaires pour faire face à des situations exceptionnelles »¹³⁹. La certification du cadre matériel préposant à l'actualisation de la loi de finances initiale s'inscrit dans le prolongement de la procédure administrative initiée par l'exécutif afin d'honorer aux engagements prévus et survenus. Le dépôt du projet de texte dans les chambres du Parlement conduit la représentation nationale à mener un examen minutieux dans le fond¹⁴⁰.

« Sous l'impulsion des normes budgétaires »¹⁴¹, le processus à la soutenabilité des engagements prévus et survenus interpelle le Parlement à une mission active et non passive. S'il est avéré que le Gouvernement désire continuer à honorer ses engagements nonobstant les incidents exogènes et endogènes, le Parlement doit s'associer à cet exercice en faisant office d'instance de contrôle. La représentation nationale s'assure que les cas d'ouverture à l'actualisation de la loi de finances initiale et partant le cadre préposé à la soutenabilité budgétaire sont justifiés et fondés. C'est dans ce cadre que le Parlement s'approprie les dispositions du droit communautaire internalisées par le droit national sur les lois de finances rectificatives. C'est dans ce cadre que le Parlement contrôle si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ont été bouleversées par les ordonnances, les mesures de fongibilité de crédits et l'évolution de la conjoncture économique.

Suivant cette première déclinaison, le Parlement s'associe à la préservation de l'équilibre budgétaire. Car « la maîtrise de la dépense publique s'impose aujourd'hui comme une exigence de

¹³⁸ E.-C LEKENE DONFACK., *Finances publiques camerounaises op.cit.*, p.70.

¹³⁹ M. BERMOND., « article 13 » in J.-P CAMBY (dir) ; *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances*, 2^{ème} éd., Paris, L.G.D.J, 2004, p.91.

¹⁴⁰ Article 18 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.*

¹⁴¹ A. GUIGUE., « L'enseignement et la recherche en finances publiques dans les pays anglo-saxons », *RFFP* n°133 2016, p.61.

l'action politique »¹⁴². « qu'il est habilité à utiliser toutes les marges de manœuvre »¹⁴³ pour la cause. Le législateur a ainsi souhaité accorder une valeur particulière à l'équilibre des finances publiques, conscient que la soutenabilité de ces dernières est une question cruciale pour la société. Face à la raréfaction des ressources publiques, les notions d'équilibre budgétaires, de déficits publics et de dette publique revêtent une importance accrue. « Selon le contexte dans lequel il est place, l'équilibre budgétaire renvoie à différentes conceptions »¹⁴⁴. Dans la conception traditionnelle et classique, le budget de l'État devrait être strictement équilibré, c'est-à-dire, il y a déficit si les dépenses de l'État sont supérieures aux ressources publiques. Ladite conception admet également la règle de voter le budget en strict équilibre, sans suppléments de recettes. Or d'après la conception de l'équilibre financier et économique, « l'État ne doit pas hésiter à accepter des budgets déficitaires car le déficit permet d'injecter du pouvoir d'achat, de relancer la demande et donc l'économie »¹⁴⁵. Les déficits ont vocation à être comblés à la reprise de la croissance économique et par l'apparition des excédents budgétaires qui doit résulter de l'expansion économique consécutive au plan de relance. La conception arithmétique de l'équilibre évoquée au XIX^e siècle s'en trouve dépassée par conséquent. Le législateur se charge alors de vérifier si ces conceptions de l'équilibre budgétaire ont été érodées par les ordonnances, les arrêtés d'annulation de crédits ou en raison de l'évolution de la conjoncture.

Le parlement effectue un contrôle de degré sur la limitation du principe de l'équilibre budgétaire. Il ne suffit pas seulement que les ordonnances, les arrêtés d'annulation de crédits, l'évolution de la conjoncture érodent l'équilibre budgétaire. Il faudrait que ces déclinaisons érodent les grandes lignes du budget. Comme il a été indiqué précédemment, les ordonnances s'insèrent dans les prérogatives financières d'exception du Président de la République. Face à la conjoncture économique nationale et internationale laquelle influence sur le recouvrement des recettes et la réalisation des dépenses, le Président de la République prend l'ordonnance pour transcrire ces déclinaisons. Les ordonnances s'insèrent dans le droit budgétaire de l'urgence. Car elles sont prises en cours d'exercice budgétaire non pas pour rattraper l'évaluation inexacte des prévisions initiales

¹⁴² A.-J. NGAYA., « La soutenabilité budgétaire dans les États membres de la CEMAC » *op.cit.*, p.33.

¹⁴³ A. BARILARI, « La mise en œuvre de la LOLF, une occasion pour repenser en profondeur l'action administrative », *Revue du Trésor*, n°5, mai 2004, p. 263.

¹⁴⁴ W. GILLES., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris, L.G.D.J lextensoéditions, 2009 p.120.

¹⁴⁵ *Idem*, p.121

mais pour corriger urgemment l'inadéquation desdites prévisions ou de son évaluation à l'actualité financière.

L'ordonnance est un concept polysémique lequel débouche sur une diversité de son mode d'emploi. L'orientation conceptuelle retenue est celle de son affiliation à la procédure budgétaire de l'urgence en cours d'exercice budgétaire et du fait du Président de la République exclusivement. Une fois de plus, les prérogatives du Président de la République sont mobilisées en droit budgétaire de l'urgence et la centralisation administrative est préservée dans ses lettres de noblesse. L'on convient que « le pouvoir de prévision, d'impulsion, de décision et de coordination qui appartient à l'appareil dirigeant du pays, en principe celui de l'État »¹⁴⁶. L'ordonnance édictée par le Président de la République se distingue de la reconduction par douzième du budget de l'exercice précédent. Elle n'est pas édictée en carence du parlement à la fin de l'exercice budgétaire et ne désigne non plus le processus d'exécution du budget. Elle ne s'identifie non plus à une décision juridictionnelle prise dans le cadre du contentieux de l'urgence.

Par ailleurs, « la fongibilité des crédits marque donc le passage de la rationalité juridique à la rationalité managériale en finances publiques »¹⁴⁷. Que l'on soit au Cameroun¹⁴⁸, au Congo Brazzaville¹⁴⁹, en Côte d'Ivoire¹⁵⁰, au Gabon¹⁵¹, au Niger¹⁵² et au Sénégal¹⁵³, l'annulation de certains crédits budgétaires est effective. L'annulation administrative est formellement encadrée dans les États de la CEMAC. Certaines modifications sont apportées par l'exécutif afin de porter atteinte au principe de spécialité budgétaire et partant à l'autorisation initiale accordée par les parlementaires. « Ce large pouvoir d'appréciation a permis à l'exécutif de recourir massivement aux annulations de crédits »¹⁵⁴. Le ministre chargé des finances utilise alors une technique de dérogation au principe de spécialité afin de sauvegarder l'équilibre budgétaire. L'annulation administrative des crédits devenus sans objets ligote les prérogatives du ministre chargé des

¹⁴⁶ F. MELIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 33^{ème} éd., 2014, p.11.

¹⁴⁷ E.-P. NTSEGUE ANANGA., « La fongibilité des crédits en droit public financier camerounais », *op.cit.*, p.251.

¹⁴⁸ Article 63 alinéa 2 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.*

¹⁴⁹ Article 71 de la loi organique n°36-2017 du 3 octobre 2017 *op.cit.* (Congo Brazzaville).

¹⁵⁰ Article 71 de la loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014 *op.cit.* (Côte d'Ivoire).

¹⁵¹ Article 64 de la loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015 *op.cit.* (Gabon).

¹⁵² Article 67 de la loi n° 2012-09 du 26 mars 2012, *op.cit.* (Niger).

¹⁵³ Article 66 de la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 *op.cit.* (Sénégal).

¹⁵⁴ W. GILLES., *Les principes budgétaires et comptables publics*, *op.cit.*, p.110.

finances. Non seulement le cadre formel a fixé le seuil d'annulation mais également les autres modalités de ladite annulation. Ainsi, « un crédit doit être annulé lorsqu'il est devenu sans objet. Le montant cumulé des crédits annulés à ce titre ne peut dépasser 1.5 % des crédits ouverts par la loi des finances afférente à l'année en cours »¹⁵⁵. Enfin, « en outre, un crédit peut être annulé en application des dispositions de l'article 63 ci-dessous sur la régulation budgétaire »¹⁵⁶. Au regard de ces dispositions, l'annulation des crédits concerne spécifiquement les crédits budgétaires devenus sans objets. En plus l'annulation administrative s'opère par référence au seuil matériel fixé par le cadre formel et confronté à la loi des finances de l'année en cours. Ces prescriptions imposent la transmutation du pouvoir discrétionnaire en compétence liée du ministre chargé des finances en matière d'annulation des crédits budgétaires. Enfin, « les crédits non engagés en fin d'exercice sont réputés annulés »¹⁵⁷. « Les crédits afférents aux dépenses liquidées non ordonnancées en fin d'exercice sont également annulés »¹⁵⁸. Ces dernières dispositions apportent des clarifications substantielles sur la notion de crédits budgétaires devenus sans objets.

En ce sens, le Parlement s'assure que la régulation des crédits au moyen des arrêtés d'annulation des crédits devenus sans objet ont érodé les grandes lignes de l'équilibre budgétaire. Si ce n'est pas le cas, il est amputé une assise formelle à l'actualisation de la loi de finances initiale. Le crédit budgétaire est la manifestation du consentement donné par le parlement de procéder à des dépenses précises et dans des limites données. La fongibilité des crédits mobilisés en l'espèce s'oppose aux virements de crédits. « Il s'agit d'un mouvement de crédit qui se fait au sein d'un organisme public en l'occurrence un ministère ou un organe constitutionnel »¹⁵⁹. Concrètement, le gestionnaire pourra augmenter les crédits d'un titre de dépenses à partir des crédits d'un autre titre, qu'il diminuera à due concurrence. Ce mécanisme demeure incontestablement « une source incontournable dans le financement continu des organismes publics »¹⁶⁰. Ces détails sont importants en ce sens que les arrêtés d'annulation tout en constituant un cas d'ouverture de la loi de finances rectificative s'insèrent dans la régulation budgétaire et non dans la fongibilité des

¹⁵⁵ Article 40 alinéa 1 de la loi n°2018/012 *op.cit.*

¹⁵⁶ Article 40 alinéa 2 de la loi n°2018/012 *op.cit.*

¹⁵⁷ Article 57 alinéa 1 de la loi n°2007/006 *op.cit.*

¹⁵⁸ Article 57 alinéa 2 de la loi n°2007/006 *op.cit.*

¹⁵⁹ A.-N BASAHAG., « Les virements des crédits budgétaires dans le financement des organismes publics des États de la CEMAC », *op.cit.*, p.143.

¹⁶⁰ *Idem*, p.140.

crédits. En effet, « Elle consacre à l'article 38 les mécanismes tels que : les virements et transferts de crédits et à l'article 41 le report de crédits. Il faut donc souligner que la fongibilité des crédits en droit public financier camerounais repose sur ces trois instruments de gestion budgétaire. Par contre, la régulation budgétaire consiste à modifier le rythme de la consommation des crédits d'engagement ou de paiement, ou à procéder aux annulations de crédits nécessaires »¹⁶¹.

Enfin, l'évolution de la conjoncture constitue un cas d'ouverture de la loi des finances rectificative. Ce cas d'ouverture n'est pas individualisable de l'ordonnance financière édictée par le Président de la République. Ce support formel tire son fondement des incidents liés à l'évolution de la conjoncture économique nationale et internationale pour inciter à actualiser la loi de finances initiale. Cette conjoncture peut déboucher sur le fait que les recettes dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances initiale. Ainsi, l'évolution de la conjoncture est un cas qui se dilue dans l'ordonnance financière du Président de la République et justifie le décalage entre l'encaissement des recettes et les prévisions de la loi de finances initiale. Donnant suite à cela, l'on convient que l'ordonnance financière est une mesure réglementaire susceptible d'influencer l'exécution non incidente du budget. L'on comprend simplement que par la catégorisation des cas d'ouverture de la loi de finances rectificative, seule le premier pallier constitue le cadre général dont les répercussions sur les autres paliers sont difficilement contestables. L'on convient alors à la vacuité de la précision des autres paliers vu que leur substance est diluée dans le premier pallier. Cela se conforte par l'utilisation des annexes accompagnant le projet de loi de finances rectificative pour éluder « la limitation des engagements budgétaires sur l'année »¹⁶².

2- L'utilisation de la valeur explicative des documents accompagnant le projet de loi de finances rectificative

Il est apparu que le Gouvernement ne peut tout dire sur le projet de loi de finances rectificative. Le Parlement utilise et tire la substance de la valeur explicative des annexes accompagnant le projet de loi de finances rectificative. On est attaché à améliorer la présentation du texte, à fournir aux assemblées en annexe à ce texte un certain nombre de renseignements, de justificatifs ou de développements. « Le texte soumis à l'approbation du Parlement a ainsi toujours

¹⁶¹ E.-P NTSEGUE ANANGA., « La fongibilité des crédits en droit public financier camerounais » *op.cit.*, p.255.

¹⁶² ISSA ABIABAG., *Le renouveau budgétaire au Cameroun op.cit.*, p.25.

été accompagné d'un nombre important de documents d'information »¹⁶³. En ce sens en cours d'exercice budgétaire afin de suivre l'idée d'actualisation de la loi de finances initiale, « le législateur fut ainsi amené à préciser chaque année la liste des documents nécessaires à son information »¹⁶⁴.

Formellement, « sont joints à tout projet de loi de finances rectificative : - un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions incluses dans ce projet de loi de finances rectificative, - une annexe explicative détaillant et justifiant les modifications de crédits proposées ; - un rapport actualisé d'exécution de la loi de finances initiale ; - un tableau récapitulant les mouvements de crédits intervenus depuis la loi de finances initiale en application des articles 36 à 41 de la présente loi »¹⁶⁵. En plus, « la liste des documents mentionnés à l'alinéa 1 ci-dessus peut être modifiée par les lois de finances »¹⁶⁶. L'on retrouve cette disposition au Bénin¹⁶⁷, au Congo Brazzaville¹⁶⁸, en Côte d'Ivoire¹⁶⁹, au Gabon¹⁷⁰, en Guinée¹⁷¹ et au Sénégal¹⁷².

La recevabilité des dispositions administratives prises pour matérialiser les cas d'ouverture du projet de loi de finances rectificative suppose la jonction des documents spécifiques. Celle-ci impose de retenir que la modification de la loi de finances initiale exige régulièrement la production de renseignements et justificatifs à l'appui du projet de budget. Les exigences formulées par les parlementaires dès la session non consacrée à l'adoption de la loi de finances initiale auraient obligé peu à peu le Gouvernement à produire certaines informations. Il s'agit des documents estimés nécessaires à l'information du Parlement. L'absence d'un document ou ce qui était le plus fréquent,

¹⁶³ L. TALLINEAU., « Les distinctions liées au caractère obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année », in B. BECK., G. VEDEL (dir), *Etudes de finances publiques. Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Pierre Marie GAUDEMET*, Paris, Economica, 1984, p.153.

¹⁶⁴ *Idem*, p.154.

¹⁶⁵ Article 19 alinéa 1 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.*

¹⁶⁶ Article 19 alinéa 2 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.*

¹⁶⁷ Article 51 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 *op.cit.* (Bénin).

¹⁶⁸ Article 58 de la loi organique n°36-2017 du 3 octobre 2017 *op.cit.* (Congo Brazzaville)

¹⁶⁹ Article 47 alinéa 2 de la loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014 *op.cit.* (Côte d'Ivoire).

¹⁷⁰ Article 15 14 de la loi organique n°20-2014 du 21 mai 2015 *op.cit.* (Gabon)

¹⁷¹ Article 50 de la loi I-/2012/n°12-CNT portant loi organique relative aux lois des finances (Guinée).

¹⁷² Article 47 de la Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016 (Sénégal).

sa production tardive c'est-à-dire après le vote de la loi de finances rectificative est susceptible d'entraîner des sanctions politiques. C'est ce qui justifie l'emphase du législateur en parlant de la jonction du rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire, l'annexe explicative détaillant et justifiant les modifications de crédits proposées un rapport actualisé d'exécution de la loi de finances initiale ; - un tableau récapitulatif des mouvements de crédits intervenus depuis la loi de finances initiale en application des articles 36 à 41 lors du dépôt. Cela a donc une portée significative à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances. En ce sens à l'obligation d'accompagnement du projet de loi de finances rectificative « s'ajoutait une obligation supplémentaire concernant la date du dépôt »¹⁷³.

Dès lors, la volonté de mieux répondre par ces documents aux nouvelles exigences de l'action financière de l'État est d'obliger le Gouvernement à ne pas reporter le dépôt et de ne pas adjoindre tous les documents exigés. C'est en s'appuyant sur ces documents que le Parlement pourra en toute âme et conscience ratifier le projet de loi de finances rectificative et partant adapter le budget à l'actualité financière de l'État.

B- L'actualisation des composantes budgétaires initiales

Lapréservation de la solvabilité de l'Étatface aux engagements prévus et survenus trouve son point terminal sur l'action matérielle du Parlement. En souscrivant à la procédure législative, le Gouvernement a permis au Parlement de muter les « projets de crédits ouverts » par l'exécutif en de véritables crédits ouverts et de ce fait, adhérer à l'objectif de soutenabilité recherché pour les engagements de l'État. De ce fait, l'attention est focaliséesur les prérogatives à réaliser par le Parlement afin de donner une nouvelle légitimité aux composantes budgétaires modifiées. Il est un leurre d'y voir « fondement juridique discutable »¹⁷⁴. « La fonction assignée aux règles du droit public »¹⁷⁵ recouvre la valorisation finale du fait du parlement par la ratification des composantes

¹⁷³ . TALLINEAU., « Les distinctions liées au caractère obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année », *op.cit.*, p.156.

¹⁷⁴ B.-R.-M, BIKOUMOU « Les institutions constitutionnelles du Congo : une indépendance compromise », *Revue Juridique et Politique*, 2005, n° 2, pp. 185-204 (notamment pp. 190-194).

¹⁷⁵ M. GOUNELLE., *Introduction au droit public. Institutions. Fondements. Sources*. 2^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 1989, p.6.

budgétaires modifiées (1). Dès ce moment, l'on assiste au déclassement de la primauté de la loi de finances initiale (2).

1- L'utilisation de la ratification pour actualiser les composantes budgétaires initiales

L'adaptation des prévisions financières initiales aux contingences financières n'est pas une activité mécanique et automatique. Elle suppose de passer au sein de la séparation des pouvoirs, l'organe compétent pour actualiser en cours d'exercice budgétaire, les évaluations purement estimatives du Gouvernement. Du fait de l'habilitation formelle, le Parlement est l'unique organe constitutionnel compétent pour actualiser la loi de finances initiale au moyen de la ratification. Aucun organe constitutionnel de l'État ne peut se subroger au parlement pour accomplir cette attribution. « Leur importance comptable découle d'un constat : le volume des correctifs budgétaires apportés aux lois de finances initiales »¹⁷⁶. C'est « le pouvoir le plus ancien, le moins contestable, apparemment le mieux préservé... »¹⁷⁷. C'est dans ce cadre que le cadre juridique demeure utile à systématiser.

« Sans préjudice des dispositions des articles 36 à 41 de la présente loi, les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finance initiale. Le cas échéant, elles ratifient les modifications préalablement apportées, par voie d'ordonnance, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances »¹⁷⁸. L'on retrouve cette disposition au Bénin¹⁷⁹, au Burkina Faso¹⁸⁰, au Congo Brazzaville¹⁸¹, en Côte d'Ivoire¹⁸², au Gabon¹⁸³, en Guinée¹⁸⁴, au Niger¹⁸⁵ et au Sénégal¹⁸⁶. L'ordonnance du 26 mai 2021¹⁸⁷ a été ratifiée par le parlement le 21 juin

¹⁷⁶ R. MUZELLEC., « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives », in B. BECK., G. VEDEL (dir), *Mélanges Pierre Marie GAUDEMET.*, Paris, ECONOMICA, 1984 p.177.

¹⁷⁷ R. HERTZOG., « Les pouvoirs financiers du parlement », *RDP* n°1/2, 2002, p. 301.

¹⁷⁸ Article 17 alinéa 1 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.* (Cameroun).

¹⁷⁹ Article 51 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 *op.cit.* (Bénin).

¹⁸⁰ Article 6 de la loi organique n°073-2015 du 6 novembre 2015 *op.cit.* (Burkina Faso).

¹⁸¹ Article 57 de la loi organique n°36-2017 du 3 octobre 2017 *op.cit.* (Congo Brazzaville).

¹⁸² Article 5 de la loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014 *op.cit.* (Côte d'Ivoire).

¹⁸³ Article 14 de la loi organique n°20-2014 du 21 mai 2015 *op.cit.* (Gabon).

¹⁸⁴ Article 58 de la loi I-/2012/n°12-CNT portant loi organique relative aux lois des finances (Guinée).

¹⁸⁵ Article 5 de la loi n° 2012-09 du 26 mars 2012, portant loi organique relative aux lois de finance (Niger).

¹⁸⁶ Articles 46 et 47 de la Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016 (Sénégal).

¹⁸⁷ V. ordonnance n°2012/002 du 26 Mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi des finances de la République du Cameroun.

2021¹⁸⁸. En plus l'ordonnance du 3 juin 2020¹⁸⁹ a été ratifiée le 20 juillet 2020¹⁹⁰. L'ordonnance du 02 juin 2023 a été ratifiée le 25 juin 2023¹⁹¹.

La ratification des composantes budgétaires modifiées de la loi de finances initiale n'est pas une opération mécanique. La manifestation unilatérale de volonté par laquelle le Parlement approuve le projet de loi de finances rectificative est formellement admise. Elle est formellement dévolue au Parlement et s'exerce exclusivement par son fait. En l'état actuel du droit positif des ordres normatifs contemporains, cette prérogative ne fait l'objet de délégation. En ce sens, la ratification des ordonnances financières s'insère dans les prérogatives régaliennes. Cela touche directement à la souveraineté considérée comme la composante juridique de l'État. « La souveraineté est l'attribut essentiel de l'État »¹⁹². C'est à travers elle que se rejoignent l'ordre international et l'ordre interne : ainsi apparaît l'unité juridique de l'État qui fonde celle du droit public. Elle désigne donc un pouvoir initial (ou originaire) et supérieur. C'est en vertu du principe de la séparation des pouvoirs que le Parlement a acquis cette prérogative et se rattache incontestablement des fonctions régaliennes de l'État. La spécialisation organique et fonctionnelle dérivé de ce principe n'indique que le pouvoir législatif au détriment des deux autres pouvoirs. « L'essentiel d'ailleurs est de distinguer logiquement les pouvoirs »¹⁹³, d'où l'« on rattache parfois à cette règle l'interdiction de contacts physiques entre les organes »¹⁹⁴.

Cette prérogative matériellement déterminée contribue à la légitimité des volumes de crédits additionnels injectés par la loi de finances rectificative. En vertu du principe du consentement à l'impôt, seul le parlement consent à l'impôt et à tout prélèvement d'utilité

¹⁸⁸ Article 1^{er} de la loi n°2021/910 du 21 juin 2021 portant ratification de l'ordonnance n°2012/002 du 26 Mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi des finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

¹⁸⁹ V. ordonnance n°2020/001 du 3 juin 2020 précitée.

¹⁹⁰ Article 1^{er} de la loi n°2020/008 du 20 juillet 2020 portant ratification de l'ordonnance n°2020/001 du 3 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2020.

¹⁹¹ Article 1^{er} de la loi n°2023/006 du 25 juillet 2023 portant ratification de l'ordonnance n°2023/001 du 02 juin 2023 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2022/020 du 27 décembre 2022 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2023.

¹⁹² D. TRUCHET., *Le droit public*, 3^{ème} éd., Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2016, p.11.

¹⁹³ G. VEDEL., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., rééd par G. CARCASSONNE., O. DUHAMEL., Paris, Dalloz, 2002, p.159.

¹⁹⁴ M. TROPER., F. HAMON., *Droit constitutionnel*, 35^{ème} éd., Paris, L.G.D.J, lextenso éditions 2014 p.90.

publique¹⁹⁵. Le produit des prélèvements obligatoires est attribué à l'État¹⁹⁶. « Différent du consentement à l'impôt, le consentement de l'impôt suppose que la levée du prélèvement soit explicitement acceptée par ceux sur qui en retombe la charge ou par leurs représentants »¹⁹⁷. Toutefois, une loi de finances peut, par exception attribuer directement ce produit à tout ou partie à une personne morale de droit public¹⁹⁸. L'on convient que la préservation de la répartition des compétences entre les organes constitutionnels favorise non seulement une régulation mais également une application convenable des règles financières. Cela vaut son pesant en matière de ratification.

S'il est admis que le temps et le droit entretiennent des relations, l'on peut apprécier cette réalité à l'aune des transformations des prérogatives financières du Parlement. Nonobstant les transformations dans le droit public, les sources formelles n'ont pas dépossédé au Parlement la compétence de ratifier les modifications affectant la loi de finances initiale. C'est une compétence demeurée stable à la fonction législative.

Le temps permet seulement d'y privilégier une analyse rétrospective et chronologique. « c'est elle qui détermine cet accomplissement »¹⁹⁹. De 1962²⁰⁰ à 2007²⁰¹, 2018²⁰² la compétence du Parlement était consacrée en la matière. Les décrets de 2013²⁰³ et de 2020²⁰⁴ portant règlement général de la comptabilité publique ne prévoyaient ce détail. Si l'on se base sur l'exigence de clarté, l'on peut admettre que l'ordonnance de 1962 était plus ambiguë sur cette préoccupation que les textes de 2007 et de 2018. Ces derniers reconnaissent le fait du Parlement en faveur de la ratification.

¹⁹⁵ Article 5 alinéa 1 de la loi n°2018/011 du 12 juillet 2018 *op.cit.*

¹⁹⁶ Article 6 alinéa 1 de la loi n°2018/011 du 12 juillet 2018 *op.cit.*

¹⁹⁷ M. BOUVIER., M.-C ESCLASSAN., J.-P LASSALE., *Finances publiques*, 10^{ème} éd., *op.cit.*, p.715.

¹⁹⁸ Article 6 alinéa 2 de la loi n°2018/011 du 12 juillet 2018 *op.cit.*

¹⁹⁹ G. TIMSIT., *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français* Paris, L.G.D.J 1963, p.13.

²⁰⁰ Article 7 de l'Ordonnance n°62/OF/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République Fédérale du Cameroun modifiée par la loi n°2001/001 du 19 avril 2002.

²⁰¹ Article 19 alinéa 1 de la loi n°2007/006 *op.cit.*

²⁰² Article 17 alinéa 1 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 *op.cit.* (Cameroun).

²⁰³ Voy décret n°2013/16 du 15 août 2013 portant règlement général de la comptabilité publique.

²⁰⁴ Voy décret n°2020/375 du 07 juillet 2020 portant règlement général de la comptabilité publique.

Par le fait du Parlement, les modifications de la loi de finances initiale s'insèrent dans la circulation juridique. La représentation nationale opère une mutation des projets de crédits en de véritables crédits par le fait de la ratification. Les crédits ouverts par le Gouvernement ne pouvaient l'être au sens strict des finances publiques vu qu'ils n'avaient pas encore reçu l'onction du Parlement. Cela rejoint incontestablement l'action du Parlement dans la transformation du statut des actes financiers. « Cette conception exposée par la doctrine classique »²⁰⁵ est avérée.

La ratification repose sur l'activation préalable du contrôle politique du Parlement permet au parlement. D'emblée, il convient de noter que « l'autorité financière du parlement ne peut être garantie que dans la mesure où les assemblées elles-mêmes disposent des pouvoirs de contrôle en cours d'exécution et lorsque le budget est exécuté »²⁰⁶. Si l'on se réfère à la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à laquelle le Cameroun a souscrit : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »²⁰⁷. C'est un contrôle essentiellement politique²⁰⁸ et incombant au parlement. « Les opérations relatives à l'exécution des lois de finances sont soumises à un triple contrôle : administratif, parlementaire et juridictionnel »²⁰⁹. Comme le rappelait François CHOUVEL²¹⁰, outre le droit à une information sincère et transparente à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances par les commissions de finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ainsi qu'en séance plénière, le parlement détient un pouvoir budgétaire à savoir le contrôle des performances des administrations lors de l'examen des rapports présentés par les ordonnateurs. Plus concrètement, il est question d'exercer un contrôle de l'exécution des Lois de Finances et de procéder à l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique dans le cadre des politiques publiques en liaison avec la Chambre des comptes. La commission des finances, les autres commissions permanentes peuvent auditionner des ministres ou des hauts fonctionnaires afin d'obtenir des explications sur l'exécution budgétaire. Ces détails convergent vers une réalité incontestable. Du fait de la ratification, le Parlement contribue au

²⁰⁵ M. BOUVIER., M.-C ESCLASSAN., J.-P LASSALE., *Finances publiques*, 10^{ème} éd., Paris, L.G.D.J Lextenso éditions, 2010, p.413.

²⁰⁶ F. DERUEL., *Finances publiques. Budget et pouvoir financier*, 9^{ème} édition, Paris, Dalloz, 1991, p. 95.

²⁰⁷ Article 15 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

²⁰⁸ F. CHOUVEL., *Finances publiques. Mémentos LMD*, 19^{ème} édition, Paris, Gualino, Lextenso éditions, 2016, p. 223.

²⁰⁹ Article 83 alinéa 1 de la loi n° 2018/12 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des entités publiques.

²¹⁰ F. CHOUVEL., *Finances publiques. Mémentos LMD*, *op.cit.*, p. 223.

bouleversement des composantes de la loi de finances initiale et partant le déclassement de la primauté de celle-ci.

2- Le déclassement de la place principale de la loi de finances initiale

La capacité de l'État à financer les dépenses prévues et survenus tient incontestablement dans un contexte marqué par « les risques budgétaires »²¹¹ au bouleversement effectué au sein de la loi de finances initiales par les collectifs budgétaires. L'importance comptable ou la signification nouvelle d'une fonction traditionnelle présente l'intérêt croissant de ceux-ci et induisent la dévalorisation croissante de la loi de finances initiales. Le bouleversement sur les composantes budgétaires et sur les résultantes budgétaires cesse d'y voir des « espèces d'appendice périodique au budget »²¹², ou des « petites lois de finances »²¹³. En ce sens, « ce budget supplémentaire devient le budget principal, moins par le montant que par la nature des crédits bouleversés »²¹⁴.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est important de passer en revue certains collectifs budgétaires. « Article 1^{er} : sont modifiés, les dispositions de l'article quarante-neuvième de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021 »²¹⁵. « Est également inséré après l'article quarante-neuvième, l'article quarante-neuvième bis de la même loi »²¹⁶. Cette ordonnance s'est spécifiquement attelée aux conditions générales de l'équilibre budgétaire et financier. A chaque collectif budgétaire correspond un choix spécifique de l'action publique. Les points à modifier et à compléter au sein de la loi de finances initiale ne doivent pas être généralisés et être érigés en modèle à suivre à tout prix. L'ordonnance financière est édictée dans un contexte spécifique pour apporter un dénouement de manière urgente à des préoccupations de la vie nationale. Elle autorisait de négocier et de conclure éventuellement au cours de l'exercice 2021, à des conditions sauvegardant les intérêts financiers de l'État ainsi que sa souveraineté économique et politique des emprunts concessionnels et non concessionnels de

²¹¹ A.-J NGAYA., « La soutenabilité budgétaire dans les États membres de la CEMAC » *op.cit.*, p.32.

²¹² G. VEDEL., *Cours de Finances publiques (1952-53)* *op.cit.*, p.94

²¹³ J. CATHELINAU., *Finances publiques* *op.cit.*, p.149.

²¹⁴ R. MUZELLEC., « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives » *op.cit.*, p.176.

²¹⁵ Article 1^{er} alinéa 1 de l'Ordonnance n°2021/002 du 26 Mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi de finances de la République du Cameroun 2021

²¹⁶ Article 1^{er} alinéa 2 de l'Ordonnance n°2021/002 du 26 Mai 2021 *op.cit.*

montants globaux respectifs de 350 milliards de francs CFA et de 750 milliards de francs CFA²¹⁷. Il en est aussi des émissions sur le marché international pour un montant de 450 milliards de francs CFA²¹⁸. A la suite de la ratification de cette ordonnance²¹⁹, l'on peut constater les moyens mobilisés pour financer certaines dépenses publiques. Il s'agit des emprunts et des émissions sur le marché international dont l'ensemble s'élève à plus de mille milliards de FCFA. L'on comprend simplement que la modification de la loi de finances initiale est orientée dans le sens de l'extension ou de l'alourdissement de la dette publique de l'État. Les pouvoirs publics l'ont édicté pour financer le déficit public. Le produit de cet endettement est toutefois inséré dans la loi de finances pour des projets d'utilité publique.

Or, l'ordonnance de 2023 prévoyait que « les dispositions des articles quarante-septième, soixante-cinquième, soixante-sixième, soixante-huitième, soixante-neuvième, soixante-dixième, soixante-onzième, soixante-treizième, soixante-dix-septième et soixante-dix-huitième de la loi du 27 décembre 2022 susvisée sont modifiées et complétées qu'il suit... »²²⁰. Ces dispositions concernent les ressources, l'équilibre des ressources et des charges de l'État etc. L'évaluation des ressources du budget de l'État pour l'exercice 2021 s'élevait à 4.670.000.000.000 FCFA²²¹. Quant aux charges, elles s'élevaient à 4.670.000.000.000 FCFA²²². Or pour l'exercice 2022 à la suite du collectif budgétaire, les ressources prévisionnelles s'élevaient à 5.977.700.000.000 FCFA²²³. Et mes charges du budget général s'élevaient à 5.977.700.000.000 FCFA²²⁴.

²¹⁷Article quarante-neuvième (nouveau)de l'Ordonnance n°2021/002 du 26 Mai 2021 *op.cit.*

²¹⁸Article quarante-neuvième bis (nouveau)de l'Ordonnance n°2021/002 du 26 Mai 2021 *op.cit.*

²¹⁹ Article 1^{er} de la loi n°2021/910 du 21 juin 2021 portant ratification de l'ordonnance n°2012/002 du 26 Mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi des finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

²²⁰ Article 1^{er} de l'Ordonnance n°2023/001 du 02 juin 2023 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2022/020 du 27 décembre 2022 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2023.

²²¹ Première partie, troisième titre, chapitre I article 41 de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi de finances pour la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

²²² Première partie, troisième titre Chapitre deuxième, article quarante-troisième de la loi n°2020/018 du 17 décembre 2020 *op.cit.*

²²³ Première partie, titre troisième, chapitre premier, article quarante- huitième de l'ordonnance n°2022/001 du 02 juin 2022 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2021/026 du 16 décembre 2021 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2022.

²²⁴ Première partie, titre troisième, chapitre premier, article cinquantième (nouveau) de l'ordonnance n°2022/001 du 02 juin 2022 *op.cit.*

Les collectifs budgétaires sont devenus des textes majeurs depuis que les États ont ressenti l'envie de corriger les évaluations. L'on constate effectivement que le champ des collectifs budgétaires est divers. Celui-ci couvre toutes les dispositions à modifier et à compléter de la loi des finances initiales. Le volume des crédits supplémentaires adoptés est conséquent. L'on comprend simplement que le déclassement de la place principale de la loi de finances initiale tient simplement aux nouvelles données financières qu'ordonne la loi de finances rectificative. C'est l'idée de « l'incidence des lois rectificatives sur l'actualisation des lois initiales »²²⁵. En s'appuyant sur le volume des crédits additionnels, l'on peut évaluer l'apport d'un collectif ou des collectifs au bouleversement des prévisions. Tout est fonction de la consistance des crédits à ajouter et non de l'unité ou de la pluralité des crédits à ajouter pour évaluer les incidences. D'après la doctrine française, « la multiplicité des collectifs et l'ampleur des crédits ouverts conduisent à voir dans les lois de finances initiales et rectificatives des « lois glissantes »²²⁶.

Par ailleurs, certains collectifs sont adoptés en équilibre de façon à ne pas perturber le solde initial. Si c'est le cas, il faudra se référer au montant et à la nature du solde budgétaire. L'on comprend que la sincérité et l'exactitude des prévisions contenues dans la loi de finances initiale dès lors que le montant des recettes et des dépenses est bouleversé dénote les incidences variables des collectifs budgétaires.

Conclusion

Au sortir de cette réflexion, l'on peut affirmer que les collectifs budgétaires constituent l'une des déclinaisons de la soutenabilité budgétaire. Ils partagent le champ d'application avec la fongibilité des crédits, la régulation budgétaire. Ceux-ci présentent des spécificités tout en dégageant l'unité de finalité. Les collectifs budgétaires sont délimités matériellement et associent le Parlement sur l'aspect processuel. Le cadre juridique a délimité ses cas d'ouverture et habilite le Parlement au moment de la ratification de contrôler leur applicabilité. Ils permettent au pouvoir exécutif de continuer à honorer aux engagements et à préserver sa solvabilité nonobstant les incidents et les contingences de la vie publique. De moins en moins les préoccupations liées à la

²²⁵ R. MUZELLEC., « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives » *op.cit.*, p.190.

²²⁶ *Idem*, p.182.

résolution des dépenses prévues ou survenus se posent. Toutefois, celles relatives à la soutenabilité de la dette publique se posent avec acuité.

- DOCTRINE -

SCIENCE POLITIQUE

Domestication of the African Continental Free Area Trade(AfCFTA) among member States: An Assessment of its implementation in perspectives in Cameroon

La domestication de l'Accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) entre les Etats membres : Le bilan de sa mise en œuvre dans les perspectives au Cameroun

ABANG Calistus MVO

Ph.D in Political Science, University of Yaounde II Soa, Cameroon.

Currently a PhD research Student-Development Studies, specialized in International Development and Diplomacy at the African Research University, Lusaka Zambia

Abstract : Cameroon commercial relations with other African countries, just as that of other countries with Cameroon, had heretofore stood at the queue of controversies as businesses suffered from exorbitant duties and related levies on their goods and services prior to the Agreement on the African continental Free Trade Area(AfCFTA).Considered to be a great game changer, the AfCFTA has the capacity to significantly transform African Economies thereby increasing its tentacles to the global business hub. In order to achieve this, Cameroon needs to actively carry out reforms both policy wise and complimentary structures. This will help mitigate the constraint and fiscal adjustment costs that may accrue with the new Agreement. This will equally lead to a positive win-win continental trade-integration outcome. This article assesses how Cameroon accommodates the implementation phase of the AfCFTA as a member State.

Key Words: Domestication, African Continental Free Trade Area, Assessment, Implementation

Résumé : Les relations commerciales du Cameroun avec d'autres pays africains, tout comme celles d'autres pays avec le Cameroun, étaient jusqu'à présent au cœur des controverses, les entreprises ayant souffert de droits de douane exorbitants et de prélèvements connexes sur leurs biens et services avant l'Accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). Considérée comme un grand changeur de jeu, la ZLECAf a la capacité de transformer considérablement les économies africaines, augmentant ainsi ses tentacules dans les centres de l'entreprise mondiale. Pour y parvenir, le Cameroun doit mener activement des réformes à la fois sur le plan politique et sur le plan des structures complémentaires. Cela contribuera à atténuer les contraintes et les coûts d'ajustement budgétaire qui pourraient découler du nouvel accord. Cela conduira également à un résultat positif gagnant-gagnant en matière d'intégration commerciale continentale. Cet article évalue comment le Cameroun s'adapte à la phase de mise en œuvre de la ZLECAf en tant qu'État membre.

Mots clés : Domestication, Zone de libre-échange continentale africaine, évaluation, mise en œuvre.

Introduction

With the information super high gear, transactions across borders, have been redefined and reformatted. Trade in this challenging epoch, has witnessed a face lift given that the trade norms that hitherto dominated the traditional markets, have been reshaped and even re-written in all dimensions¹. As one of the richest continents in the world, Africa is cueing up to this new way of doing things with the birth of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA).

The AfCFTA is a great relief to businesses in Africa and most specially Cameroon considered to be the hub of the Central African Sub-Region. The strategic use of trade policies, negotiations and agreements, has contributed greatly to the enhancement of diplomatic relations between Nations and thus is Africa². This notwithstanding, as countries like Cameroon grow, the market power in different sectors can change in unforeseen ways, and their commitments may no longer reflect changed economic conditions³. This explains why regional organisations have been given the pride of place to deepen the focus of the free movements of goods and services among member states like the case of AfCFTA and its mandate among member States with the Cameroon business environment .

The birth of the AfCFTA was a great news to businesses in Africa. But however, this was already enshrined in the mission of the AU in 2002. This concept got traction when the AU's agenda 2063, endorsed it. This was rubber-stamped as a strategic framework in view of the envisaged socio-economic transformation of the continent. In prelude to an emerging Africa by 2063, the AfCFTA was adopted as one of the flagship projects aimed at promoting development throughout the continent. The AfCFTA negotiations officially began in 2015, and after numerous rounds of negotiations, the Agreement was signed by 44 African countries on March 21, 2018 in Kigali, Rwanda. A well refined AfCFTA, will bring in important social welfare benefits by reduction on

¹ Katrin ,K., and Akinyi, L.A(2020), "The African Continental Free Trade Area: Toward a new legal model for trade and development , *Georgetown Journal of International law*, vol 51, pp3.

² Clive, G., & Bernice, G. (2006), *Impact assessment of trade- related policies and agreements: experience and challenges*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Published on the 20th of February 2012 and consulted on the 12th of February 2024 at [Impact assessment of trade-related policies and agreements: experience and challenges \(tandfonline.com\)](http://Impact assessment of trade-related policies and agreements: experience and challenges (tandfonline.com))

³ Adam.J., Alexander .L, and Roberta P,(2022), *Trade Policy Implications of a Changing World: Tariffs and Import Market Power* ,International Monetary Fund-IMF,pp 2.

import tax and trade barriers, increased competition and larger markets across the continent. This will enable citizens to improve their welfare by obtaining goods and services based on comparative advantage among competing markets⁴. The new commercial wind of change in Africa, is a shift from competitive law and policy which regulates the conduct of business and promote competition in the market, to activities beyond the borders of national markets when they affect domestic competition⁵. The paralytic rise in prominence of regional agreements, are blamed on the semi and or absence of a functional system which can implement competition. Flowing from these premises, one ponders to know if in the midst of the quest for competition, if the domestic laws of the AfCFTA members can aptly go beyond national border or better still, can regional competition be put in place since some AfCFTA do not have domestic competition laws like the Democratic Republic of Congo?

In the views of the South African based Trade Law center(Tralac) in 2018, and in line with the Economic Commission for Africa (UNECA) estimation, the AfCFTA has the potential both to boost intra-African trade by 52.3 percent due to eliminating import duties, and to double this trade if non-tariff barriers are also reduced .The AfCFTA can however pose some challenges to the signatory countries as through trade liberalization, domestic markets will become open to foreign competition and susceptible to anti-competitive practices originating outside their national borders. These include cross-border competition concerns, international cartels, mergers and acquisitions that risk monopolizing or creating abuse of dominance in the internal market⁶.Some firms may gain market power and abuse their dominance through taking advantage of the economies of scale. Hence the need for the member countries, not only to dismantle trade barriers but also to adopt complementary competition policy to ensure a smooth transition and to benefit from gaining access to new markets⁷.

⁴ Asmita P. (2018). *Can the African Continental Free Trade Area Offer a New Beginning for Trade in Africa?* South African Institute of International Affairs, published in 2018, accessed on the 12th of December 2023 and available at : (PDF) Can the African Continental Free Trade Area offer a new beginning for trade in Africa? (researchgate.net)

⁵ Fiona.M(2010), *Competition Regulation and policy at the World Trade Organisation*, Cameron May London,p 2, accessed on the 17th of November 2023 at : <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:152844732> } .

⁶ Brusick.P. Alvarez.A.M, and Cernat.L.,(2005), *Competition Provisions in Regional Trade Agreements : How to assure Development Gains*, page viii, available at http://unctad.org/en/docs/ditcclp20051_en.pdf , accessed on October 10th, 2023.

⁷ Nkomo.C.(2019),*A Discussion on the African Continental Free Trade Area and Competition*. LLM in Commercial Law Degree.Faculty of Law,University of Capetown.

Creating Free Trade Areas (FTAs) is expected to improve productivity of firms since the abolishment of intra-regional trade barriers and may induce them to be more competitive and innovative. These FTA effects streaming from economic of scale and enhanced competition effect, which is considered as dynamic effect⁸. The AfCFTA will help expand economic transactions on the African continent. It is on this premise that, Caroline Freund, Global Director of Trade, Investment and Competitiveness at the World Bank, confidently thinks that by creating the AfCFTA, businesses and investments will greatly reshape the continents economies⁹. On his part, Zeufack a senior Advisor with the World Bank in 2020, underscored that “The African Continental Free Trade Area has the potential to increase employment opportunities and incomes, helping to expand opportunities for all Africans. The AfCFTA is expected to lift around 68 million people out of moderate poverty and make African countries more competitive. But successful implementation will be key, including careful monitoring of impacts on all workers—women and men, skilled and unskilled—across all countries and sectors, ensuring the agreement’s full benefit”

The luscious ideals behind the AfCFTA, is submerged with appetising prospects. For instance, Ojo¹⁰ is of the opinion that with the over 54 countries involved in the AfCFTA, representing over 1.3 billion people and a combined GDP of over \$3 trillion a year, the AfCFTA is the world’s largest free trade area. This positivistic standpoint from Ojo, is an indication that Africa is heralding into a new economic hub wherein, industrialisation and sustainable development and even prosperity will burgeon. Nkomo¹¹, in his comparative narrative of competitive laws in some African countries, submitted that South Africa, Algeria, Kenya and Zimbabwe have distinctive approaches to their laws on competition. Paying attention to the preambular reflection of the South African Competition act, he thinks South Africa still relies on its apartheid era wherein, South Africa does not seek to protect competition for its own sake but does so to promote the development of the economy, more equitable participation and wide ownership especially by historically disadvantaged persons. In Zimbabwe, the Competition Act

⁸ Tages M., (2020), The Revenue Implications of African continental free trade area (AfCFTA): in case of Ethiopia, Masters of business administration (MBA) Programme, St. Mary’s University School of Graduate Studies.

⁹ World Bank Group (2020), The African Continental Free Trade Area, New York, July 27th.

¹⁰ Ojo O., (2021), Examining the Challenges and opportunities of the AfCFTA. Initiative for African Trade and Prosperity (IATP)

¹¹ Opcit 2019

seeks to mainly protect competition. In Algeria, Nkomo thinks the objectives of its competition law have been stated as: to organize and promote free and fair markets; to promote economic efficiency, to maximize consumer welfare; and to encourage transparency in trade practices (UNCTAD, 2010 cited by Cassey Lee¹²). In Kenya, the objectives are: to encourage competition; prohibit restrictive trade practices; control or regulate the activities of monopolies; control the concentration of economic power; control prices of some commodities believed to be essential to the economic development and the welfare of low income consumers.

However, the future will be brighter for AfCFTA, if the challenges are minimized. For instance, in order for this important project to yield the much-expected results, there is a need for infrastructure which can fight against illicit practices that are experienced in the trade transactions between countries. Now that many countries will come on board to speak one common commercial language, the likelihood of fraud will be high if there are no infrastructures to monitor illicit transactions. In order to give credence to it, there is need for a holistic and broad-based approach with reputable partners.

As of 2020, more than 30 African countries had signed the AfCFTA including Cameroon as the 33 countries to sign the agreement. Cameroon has embarked on the implementation phase of the AfCFTA with businesses gearing up to tap from this new policy. As at August 2023, 47 of the 54 signatories (87%) have deposited their instruments of AfCFTA ratification¹³.

There is a gap in assessing the implication of AfCFTA on Cameroon as the latter takes on the implementation phase. In this article, I am challenged to explore how Cameroon is implementing the AfCFTA. One ponders to know What is really happening in this implementation process? Are there anticipated challenges being addressed? What are the on-going challenges and anticipated solutions for Cameroon and by extension, other member states regarding implementation process of AfCFTA? E t c. To attempt an answer to the above interrogations, it will

¹² Cassey.L.(2015), *The Objectives of Competitive Law*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore

¹³ Business in Cameroon(2023), Cameroon: First import under AfCFTA regime to dock in Kribi next Jul 2.

be imperative to have an overview of the fragrance between Cameroon and the AfCFTA before examining to what extent , AfCFTA has been accommodated in Cameroon.

I- The implication of the AfCFTA in Cameroon as member country

Cameroon penned the AfCFTA on the 21st of March 2018 which ushered in a new era and equally indicated its participation in the negotiation on the protocols on competition policy, investment and Intellectual property Rights, Digital Trade and Women and Youth in Trade. This is in line with constitution provisions. For instance, article 43 of law N° 96/06 of 18 January 1996 provides that, “The President of the Republic shall negotiate and ratify treaties and international agreements. Treaties and International Agreements falling within the area of competence of the legislative power as defined in article 26 shall be submitted to parliament for authorisation to ratify”. In the light of article 26 (b-2) and e, the President negotiates (effectively the Executive branch represented by the Ministry of Trade negotiates) and signs international agreements – and then Parliament grants approval for ratification. Parliamentary approval was granted in Law N° 2019/010 of 19 July 2019 to authorise the President of the Republic to ratify the Agreement establishing the AfCFTA. Further to the approval, in terms of the Presidential decree N° 2019/586 of 31st October 2019, Cameroon ratified the African Continental Free Trade Area Agreement and became the 33rd State Party when it deposited the instrument of ratification on 1 December 2020 with the Chairperson of the African Union Commission, who serves as the depositary of the AfCFTA, as provided in article 24 (1) of the AfCFTA agreement¹⁴.

Bama Etienne, a seasoned Trade policy advisor and the current chair for the Commonwealth Business Forum, for Cameroon and Gabon, stated that by signing this important agreement, marks the completion of a process that started in 2019 wherein Cameroon, in partnership with the United Nations Economic Commission for Africa, Sub-regional office for Central Africa (UNECA), developed a national AfCFTA implementation strategy. The process started with a national information and sensitisation seminar jointly organised with UNECA on 16-17 April 2019 in Yaoundé. This event was chaired by the Minister of Trade, Luc Magloire Mbarga Atangana in the

¹⁴ Etienne.B(2022), Cameroon: Making the most of the AfCFTA through a national implementation strategy, Trade Law Center, 2022, accessed on the 14th of December 2023 and available at : Cameroon: Making the most of the AfCFTA through a national implementation strategy - tralac trade law centre

presence of the Deputy Secretary General, Executive Secretary of UNECA, Dr Vera Songwe and marked a critical point in AfCFTA's domestication process in Cameroon as it took place between two parliamentary sessions (March and June sessions) with the June session granting a parliamentary approval on 19 July 2019 and the President of the Republic ratifying on the 31st of October 2019.

In the likes of the Trade Law Center (Tralac)¹⁵, On 7 October 2022, the AfCFTA Secretariat launched the AfCFTA Guided Trade Initiative in Accra to allow for commercially meaningful trade under the Agreement to commence for EIGHT (8) participating countries: Cameroon, Egypt, Ghana, Kenya, Mauritius, Rwanda, Tanzania and Tunisia, representing the five regions of Africa. This initiative is being used to pilot the operational, institutional, legal and trade policy environment under the AfCFTA. Choosing Cameroon for the pilot phase was daunting but what does this implies?. This necessitates a look at the preconditions for the implementation. This include the Rules of Origin as well as the practical activities Cameroon has carried out during this phase.

A- Rules of origin

In order to kick start with the first attempts to implement the AfCFTA, Cameroon started developing a national strategy aimed at cross fertilizing ideas as well as to broaden development blueprints of the country and contributing to the emergence of credible regional value chains as well as support intra-Central Africa's trade in intermediate and manufactured products¹⁶. To understand the technicalities involved with the AfCFTA implementation, it is imperative to understand what the Rules of origin stands for and its importance in the experimental phase. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)¹⁷ looks at the Rules of Origin to be the criteria needed to determine the nationality of a product which could make or break the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) that entered into force. They are also considered as a "passport"

¹⁵ Tralac(2023), "Status of AfCFTA Ratification", 6th September 2023, accessed on the 23rd of December 2023 and available at : Status of AfCFTA Ratification - tralac trade law centre

¹⁶ ECA(2023), Cameroon lays groundwork for implementing the AfCFTA, accessed on the 15th of January and available at : Cameroon lays the groundwork for implementing the AfCFTA | United Nations Economic Commission for Africa (uneca.org).

¹⁷ UNCTAD(2019), "Rules of Origin Key to Success of African Continental Free Trade Area" accessed on the 13th of February 2024 and available at : Rules of Origin Key to Success of African Continental Free Trade Area | UNCTAD

enabling goods to circulate duty-free within a free trade area (FTA) as long as these goods qualify as originating within the FTA.

The rules define the criteria that must be met for a product to be considered as having its origin in an exporting country within the FTA and qualify for preferential treatment (zero import tariffs) inside the FTA. In other words, they determine the economic origin of goods within an FTA. Drafted in accordance with Article 42 of the Annex 2 of the Protocol on Trade in Goods, the AfCFTA Rules of Origin Manual, clearly underline the various stages for the identification of the origin of goods. The Economic Development in Africa Report 2019 notes that rules of origin could be a game changer for the continent as long as they are simple, transparent, business friendly and predictable. The rules of Origin have four main characteristics and include, simplicity, predictability, transparency and trade facilitation. These are well understood when looking through the two main kinds of Rules of Origin.

1- Preferential rule of origin

The World Trade Organization(WTO)¹⁸ considers Preferential rules of origin to be those which apply in reciprocal trade preferences (i.e. regional trade agreements or customs unions) or in non-reciprocal trade preferences (i.e. preferences in favour of developing countries or least-developed countries). The rules of origin which apply under reciprocal trade preferences or regional trade agreements must conform with the general disciplines of Annex II of the Agreement on Rules of Origin. In addition, the GATT and the Agreement on Trade Facilitation contain some provisions related to origin requirements.

2- Non-preferential rule of origin

In the premise of the WTO, Non-preferential rules of origin are those which apply in the absence of any trade preference — that is, when trade is conducted on a most-favoured nation basis. Not all countries apply specific legislation related to non-preferential rules of origin. However, some trade policy measures such as quotas, anti-dumping or “made in” labels may require a determination of origin and, therefore, the application of non-preferential rules.

¹⁸ WTO(2020), Rules of Origin, accessed on the 20th of February 2024 and available at : WTO | Trade topics - Rules of origin gateway

World Custom Organization (WCO)¹⁹ emphasizing on the legal framework guiding the non-preferential rule of origin, noted that Article 1 of the WTO agreement on Rule of Origin (ROO), law, regulations and administrative determinations which apply to MFN trade in terms of Article 1 of the General Agreement on Trade and Tariff (GATT) in 1994. Under this legal framework, considered as non-preferential commercial instruments, will include, Anti-dumping and countervailing duties, Safeguard measures, Origin marking (Made in Labelling) requirements, Quantitative Restrictions and tariff quotas, Tariff quotas etc.

B- An understanding of the implementation of the AfCFTA in Cameroon

Cameroon is among the seven countries selected by the African Union for the pilot phase of the AfCFTA. Alongside Ghana, Rwanda, Kenya, Mauritius, Egypt and Tanzania, Cameroon is experimenting exportations and importation under the AfCFTA. During the 12th Extraordinary Summit of the African Union held in Niamey on July 7, 2019, the operational phase of AfCFTA was launched.

1- Importation to Cameroon under the AfCFTA

Cameroon first experienced the importation under the AfCFTA on the 2nd of July, 2023 wherein the Kribi Deep sea port, which is the second largest sea port in Cameroon welcomed the first cargo ship from Tunisia. The ship ferried in resin by INODA Industries Sarl, a company specialised in manufacturing and distributing paints and other coating materials. But what is the implication of this importation under the AfCFTA stands for? It indicates that the process of dismantling custom tariffs had begun in Cameroon inline with the outline adopted by the AfCFTA authorities. To ensure a smooth transition to market liberalization, customs tariffs will be gradually reduced to zero over 13 years. This entails that the first 10 years will concern 90% of the products identified by the authorities, and 7% of products over the remaining years. Certain “sensitive” products (3%) will be excluded from liberalization, in order to protect local industries from increased competition²⁰.

¹⁹ WCO(2019), Free Trade Agreements: Challenges and Prospects. Workshop paper.

²⁰ Ephelut .D.(2023), “Implementation of the AfCFTA will offer plenty of opportunities, Business France, Sub-Saharan Africa. Accessed on the 15th of February 2024 and available at : Implementation of the AfCFTA will offer plenty of opportunities (businessfrance.fr)

After the first importation, the Ad-hoc committee charged with the implementation of the AfCFTA in Cameroon, met to evaluate the successful importation. It was noted that, very few are aware of the Pan-African Payment & Settlement System – PAPSS. PAPSS was launched in January 2022 as a central payment and settlement system for intra-African trade. With over 42 currencies, Africa welcomed the PAPSS as companies will be able to pay for intra-African Trade direction in their local currencies. This will reduce the cost and accelerate the settlement and payment of trade transactions. This is advantageous as compared to the past where Dollars and Euros were used by African countries to pay for trade transactions²¹.

2- Exportation from Cameroon under the AfCFTA

Prior to importation under the AfCFTA in 2023, Cameroon and other countries earlier cited, were chosen for the pilot phase. They embarked on exportation under the AfCFTA in 2022 with Cameroon inclusive.

Business in Cameroon²² holds that in addition to Ghana, Rwanda, Kenya, Mauritius, Egypt and Tanzania, Cameroon embarked on a test exportation to Accra in Ghana. For the case of Cameroon, a company by name Gig Afatex became the first to export goods at the preferential tariff stipulated by the African Continental Free Trade Area (AfCFTA). This was made possible by the issuance of the first AfCFTA Certificate of Origin for its products bound for Ghana by customs administration on the 6th of October 2022. Seven countries out of the 44 countries that have already ratified the Continental Free Trade Agreement, decided to launch preferential trade under the AfCFTA on that day on products for which rules of origin have been concluded (almost all products except sugar, textiles and clothing, and the automotive industry).

The cited report stated that the products exported to Accra in Ghana were dried safflower, dried pineapple and ginger tea. These products are classified by Cameroon as "Category B," known as sensitive (locally produced) products. This category consists of 6.99% of tariff lines, or a total

²¹ International Trade Administration(2022), “Pan-African Payment and Settlement System,Market Intelligence, Accessed on the 15th of February 2024 and available at : Pan-African Payment and Settlement System (trade.gov)

²² Business in Cameroon (2022), Cameroon launches Export of goods under the AfCFTA preferential rates to Ghana, cited by the Cameroon National shippers Council(CNSC).Accessed on the 12th of December 2023 and available at : Cameroon launches export of goods under AfCFTA preferential rates to Ghana (cncc.cm)

of 408 products that the country will liberalize over 13 years with a 5-year moratorium. It should be noted that there are three categories of products in Cameroon considered for transactions under the AfCFTA label. In addition to the Category B mentioned above, we have Category A products (imported and not produced locally) that will be quickly liberalized. This represents 90.01% of tariff lines, or 5255 products. This group of products will be subject to tariff reductions based on a linear approach over a period of 10 years, with the aim of achieving zero duty. Furthermore, we have the Category C products which are those excluded from liberalization, consisting of 175 products, or 2.99% of tariff lines. Products in this category include: wheat flour, corn flour, crude palm oil, refined palm oil, sugars, chewing gums, candies, pasta, fruit juices, Portland cements, glue cements, relaxers, soaps and shower gels, aluminum bars, etc.

In a statement from the Cameroon Ministry of Trade, the constraints related to the functioning of customs unions, of which one of the particularities is that the members have a common external customs tariff, Cameroon has joined the 5 other Central African countries (Congo, Gabon, Equatorial Guinea, Central African Republic and Chad) which form the CEMAC zone to develop this tariff offer in a consensual manner.

II- Challenges in the implementation of the AfCFTA in Cameroon

With the launch of the AfCFTA by member countries, it is yet to gain consensual momentum given the technicalities and other compelling reasons. Like any other new project, the take-off stage needs much sensitization to be on set for a smooth journey. It was a great and thrilling landmark when the AfCFTA was launched in 2021. It showed Africa has indeed commenced with the 2063, African Union Agenda. Like any project, AfCFTA has experienced its own fair share of the challenges in the implementing countries.

A- Institutional implications

Infrastructural development, border closures, and the implications of public policies could be a could deal for a complete implementation of the AfCFTA.

1- Infrastructural development

The improvement of the state of infrastructure is a crucial pre-requisite for trade, business and investment promotion, social and economic development and ensuring the regional and

international competitiveness of a country. High quality and efficient infrastructural capacity can foster regional integration as it will facilitate the movement of persons, goods and services across borders, making information easily accessible and at the same time allowing the region to develop a stronger base for trade negotiations with international Trade²³. Infrastructural development is undeniably considered as an ideal passageway for a smooth take of a Trade agreement between members²⁴.

As of inception of the AfCFTA only South Africa, Egypt and Ghana had custom requirements on infrastructure for trading. This means given the available infrastructures, many African countries will not be ready to fully take off same goes with Cameroon²⁵. In the premise of the aforementioned, Cameroon doesn't have enough infrastructures to handle and fight against smuggling and other illicit practices across borders thereby undermining the much-awaited swift implementation drive of the agreement. In the words of Oluwatobi, a senior trade expert, in 2021, *“Many African countries lack the institutional ability to monitor and control activities around their land borders, which are essential to the verification and monitoring rules of the AfCFTA, and various regional economic communities. As more countries trade with each other through the AfCFTA, there are high tendencies that this problem will become even more widespread if not addressed soon.....”*

2- Border Closures as a deterrent to the AfCFTA

Another issue that may work against the smooth take-off of the AfCFTA among member states is the constant closure of borders between member states. Frequent closures of borders between Cameroon could obstruct the free entry of goods into member states. For instance, in August 2019, the Nigerian government ordered a partial border closure and subsequently, in

²³ Mariama et al(2011), “The Impact of Infrastructural Development on Intra-Regional Trade: The Case of the Economic Community of West African States (ECOWAS)”, Forum for Agricultural Research in Africa (FARA), Ghana accessed on the 23rd of February 2024 and available at : TWP1115-Infrastructure-and-Intra-member-trade-case-of-ECOWAS.pdf (trapca.org)

²⁴ Clark, X., Dollar, D. and Micco, A. (2004), “Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral trade”, NBER Working Paper, 10353, March.

²⁵ Ojo. O(2021), Examining the Challenges and Opportunities of the AfCFTA, Initiative for African Trade and Prosperity. Accessed on the 15th of February 2024 and available at : Examining the Challenges and Opportunities of the AfCFTA - Initiative for African Trade and Prosperity (theiatp.org)

October 2019, a full closure of all land borders with its neighbouring countries (Benin, Cameroon, Chad, and Niger). Although Nigeria ratified the AfCFTA last minute in December 2020, the notion that these are the policies of a nation ready to embrace free trade is laughable²⁶. Closure of borders have been blamed on the State sovereignty. Some border closures are partial meanwhile others are full closures. This was visible during the covid pandemic era. This greatly affected commercial transactions as businesses suffered tremendously. In a report carried out by the Nigerian Tribune in July 2021, it was revealed that, the 2019 closure of borders by Nigeria with some neighboring countries, led to the provocation of the Benin State in Nigeria by taking over a very harsh stance. By this, over 3,700 Nigeria-bound trucks laden with transit goods worth several billions of Naira were trapped between Togo and the Benin Republic and no date was set for the reopening.

Africa News report of November 2022 took interest in the closure of borders between Cameroon and the Equatorial Guinea in prelude to the presidential elections in Equatorial Guinea. This closure was an uncombed decision for businesses who got trapped with thousands of trucks along the Cameroon-Equatorial Guinea corridor. In order not to lose track of their goods, some truck drivers decided to use prohibited routes through the bush to attend to their usual errands at the popular Kye Ossi area in the Southern Part of Cameroon. This is a decision that greatly undermines the terms of the AfCFTA especially at its pilot phase thus a great trigger for carefully tailored policies.

3- Policy implementation

In a changing world with varying dynamics, policy implementation becomes a hard nut to crack. In consonance with the adage that Cameroon has good laws but the problems is with the implementation, one will be tempted to say the smooth take off of the AfCFTA, will greatly depend on the quality and not the quantity of policy reforms. Understanding policy implementation to be a transformation of formulated decisions into actions or an operational tool, will mean the availability of all necessary resources to take off a given project like the AfCFTA²⁷. In this respect, robust and vigorous policies that will stir the machine on a super high speed is needed. The world

²⁶ Ojo opcit 2021

²⁷ Ajulor, O. V. (2016). Change management in public policy making process. *LASU Journal of Public Administration & Management*. Department of Public Administration, Faculty of Management Sciences, Lagos State University, 2 (1), June.

bank contends that “countries with the highest initial poverty rates, would see the biggest declines in poverty rates.” It is therefore imperative for the Cameroon government to adopt friendly and convivial policies that will stimulate the engine. Mbieli²⁸ flowing in the same spring with Maduabum²⁹ while uplifting the place of policy implementation in a giant project like the AfCFTA, intimated that a good policy implantation involves the identification of policy plans, programme, projects, and activities; precise definition of the distinct roles of implementation organizations or agencies; details of strategies and necessary linkages and coordinating mechanisms; as well as resources (human, financial, material, technology, information acquisition, and utilization). Given the slow pace covered in the implementation, there is need to see how to come out with conducive policies that include the above mentioned.

B- Opportunities and Prospects of the AfCFTA

What are the Opportunities and prospects of the AfCFTA in Cameroon as it takes on the implementation in the pilot phase?

1- Opportunities

With a glance at the scenario assumptions of the world bank³⁰ with estimates from a study recently carried out by de Melo and Sorgho (2019), the birth of the AfCFTA to member countries like Cameroon will imply that;

a) Tariffs on intracontinental trade are progressively reduced in line with AfCFTA modalities. Starting in 2020, tariffs on 90 percent of tariff lines will be eliminated over a five-year period (10-year period for the least developed countries, or LDCs). Starting in 2025, tariffs on an additional 7 percent of tariff lines will be eliminated over a five-year period (eight-year period for LDCs). A maximum of 3 percent of tariff lines that account for no more than 10 percent of intra-Africa imports can be excluded from liberalization by the end of 2030 (2033 for LDCs).

b) NTBs on both goods and services are reduced on a most-favored-nation (MFN) basis. It is assumed that 50 percent of NTBs are actionable within the context of AfCFTA—with a

²⁸ Mbieli, P. (2006). *Public policy: action-oriented concept*. Lagos: Megatons (West Africa) Ltd.

²⁹ Maduabum, C. P. (2008). *The mechanics of public administration in Nigeria*. Lagos: Concept Publications Ltd.

³⁰ World Bank (2020), *The African Continental Free Trade Area Economic and Distributional Effects* accessed on the 12th of January 2024 and available at : [The African Continental Free Trade Area \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org)

cap of 50 percentage points. These are implemented as ad valorem tariff equivalents. It is also assumed that reduction of NTBs benefits African exporters to non-AfCFTA markets with an additional reduction of NTBs by 20 percent.

c) AfCFTA will also be accompanied by measures that facilitate trade such as implementation of a trade facilitation agreement (TFA).

The United Nations Economic Commission for Africa(ECA) opines that within five years, implementation of the agreement could increase intra-African trade by 52%, compared to 2010 levels. The UN predicts this figure could then double again once the final 10 percent of tariffs on “sensitive goods” are phased out. This is great news because, as it stands, intra-African trade accounts for just 13 percent of exports, compared to 59 percent in Europe or 69 percent in Asia. The opportunities are many and will herald a new dawn of economic prosperity, industrialization, and sustainable development across a continent that has been associated with poverty for too long³¹.Cameroon as a signatory member, is thus liable to gain all the above provided it embarks on a rapid sail through the implementation process of the AfCFTA.

2- Prospects

In the world bank³² estimates the AfCFTA, will create a continent-wide market embracing 54 countries with 1.3 billion people and a combined GDP of US\$3.4 trillion. Its first phase, which kick-started in January 2021, is believed to have gradually eliminated tariffs on 90 percent of goods and reduce barriers to trade in services. That could raise income by 7 percent, or \$450 billion, by 2035, reducing the number of people living in extreme poverty by 40 million, to 277 million, according to a World Bank report published in 2020.

A new World Bank study, released in collaboration with the AfCFTA Secretariat, accounts for the additional benefits that would accrue from an increase in foreign direct investment (FDI) –

³¹ Opcit 2021

³² World Bank (2020), “Making the Most of the African Continental Free Trade Area: Leveraging Trade and Foreign Direct Investment to Boost Growth and Reduce Poverty, World Bank Group, New York. Accessed on he 1st of February 2024 and available at : Making the most of the African Continental Free Trade Area (worldbank.org)

both from within and outside of Africa – that the deal is expected to generate. FDI is important because it brings the fresh capital, technology, and skills so badly needed to raise living standards and reduce Africa’s dependence on volatile commodity exports. In this scenario, real income would rise further, to about 8 percent in 2035, and the number of people living in extreme poverty would fall by 45 million. Ojo in 2021 (idem), underscored that “*Although solutions to the many problems facing the AfCFTA may take a long time to find, free trade across Africa will help combat the extreme poverty that has forever plagued the continent and help set its citizens on a path to economic prosperity. However, this brighter future will not happen unless every relevant stakeholder places the continent’s agenda over individual interest and the self-aggrandizement of the elites.....*”

In its 2022 report, the World Bank³³ visualizes a greater future for the AfCFTA. In its edification process, the report blesses the AfCFTA as it shall herald in a new Africa wherein;...

- Africa could see FDI increase by between 111 percent and 159 percent under the AfCFTA.
- Inflows of FDI attracted by the AfCFTA would bring jobs and expertise, build local capacity, and forge connections that can help African companies join regional and global value chains.
- The AfCFTA can bring higher-paid, better-quality jobs, with women seeing the biggest wage gains.
- Wages would rise by 11.2 percent for women and 9.8 percent for men by 2035, albeit with regional variations depending on the industries that expand the most in specific countries.
- To make the most of the AfCFTA, African governments should conclude talks as planned and ensure the agreement covers investment and competition policy, intellectual property rights, and e-commerce.
- African governments should seek to build broad public support for AfCFTA and help businesses benefit from its provisions.

³³ World Bank(2022), “Free Trade Deal Boosts Africa's Economic Development”, accessed on the 30th of December 2023 and available at : Making the most of the African Continental Free Trade Area (worldbank.org)

- Distributional impacts should be carefully monitored, and policies designed to provide social safety nets and programs for worker-retraining and job-switching.
- If AfCFTA's goals are fully realized, 50 million people could escape extreme poverty by 2035, and real income could rise by 9 percent.
- Under deep integration, Africa's exports to the rest of the world would go up by 32 percent by 2035, and intra-African exports would grow by 109 percent, led by manufactured goods.

Conclusion

Away from theoretical juxtapositions, regional integration gains credence when countries within a given economic bloc can freely exchange goods especially when it concerns goods with comparative advantages. Regional integration could stimulate economic development leading to greater economic strives. Babbling as one voice to put in place the African Continental Free Trade Area (AfCFTA), was a great gathering of enlightened African leaders with great prospects for the continent. The objectives of the AfCFTA are clear enough to depict a brighter future for the continent as goods will freely move from one member country to another with considerable custom reductions. As a 33rd signatory country for the AfCFTA, Cameroon stands to gain if the implementation of the agreement is made a prime concern in trade negotiations. The road to cover is still long for Cameroon but there are prospects concerned partners on board, like trade experts, custom officers and brokers and business operators of the varying sectors will be brought on board to gain from the numerous advantages embedded in the AfCFTA. To do these, the government need to embark on sensitization, capacity building of experts to minimize the technicalities involved in the calculations of the percentages and various rates etc. Technical and financial support from reputable partner organizations like the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), African Union, World Trade Organization, The United Nations Economic Commission for Africa (ECA), the World Bank, The African Continental Free Trade Area (AfCFTA) secretariat etc could be a great impetus .

La résilience du Sultanat de Goulfey face à la secte Boko Haram : analyse d'une stratégie locale de sécurité dans l'Extrême-Nord du Cameroun

The resilience of the Goulfey Sultanate against the Boko Haram sect : analysis of a local security strategy in the far north region of Cameroon

VAHINDI GABRIEL

*Docteur Ph.D en science politique
Université de Garoua (Cameroun)*

Résumé : L'État du Cameroun et ses voisins membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad adoptent une approche préventive et répressive dans une synergie avec les populations civiles face à la montée du terrorisme. Cependant cette défense populaire est implémentée selon l'engagement de chaque pays, mais aussi, des autorités traditionnelles des localités victimes de la barbarie des insurgés de la secte terroriste Boko Haram. Le présent article étudie la stratégie mise sur pied par l'Etat et l'autorité traditionnelle du Sultanat de Goulfey pour éviter les exactions des terroristes. En retraçant l'évolution des différentes stratégies et modes de gestion depuis la période précoloniale, l'étude montre comment cette chefferie Kotoko s'est toujours adaptée aux différentes conjonctures sécuritaires afin de se protéger grâce à l'implication des chasseurs locaux et les comités de vigilance.

Mots clés: Boko Haram-terrorisme-insécurité-violence-frontalier.

Abstract : The State of Cameroon and its neighbouring members of the Lake Chad Basin Commission are adopting a preventive and repressive approach in synergy with the civilian population in the face of rising terrorism. However, this popular defense is implemented according to the commitment of each country, but also of the traditional authorities of the localities that have fallen victim to the barbarity of the insurgents of the Boko Haram terrorist sect. This article looks at the strategy put in place by the State and the traditional authorities of the Sultanate of Gouffey to prevent terrorist atrocities. By tracing the evolution of different strategies and management methods since the pre-colonial period, the study shows how this Kotoko chiefdom has always adapted to different security situations in order to protect itself through the involvement of local hunters and vigilance committees.

Key words : Boko Haram-Terrorism-Insecurity-Violence-Border.

Introduction

L'Afrique est devenue une nouvelle « terre d'élection du fanatisme religieux »¹. Ces dernières décennies, les grands foyers des actions djihadistes s'établissent respectivement du Sahara au Sahel jusqu'à la corne de l'Afrique. Les localités frontalières du lac Tchad quant à elles sont depuis l'apparition de la secte *Boko Haram*, des espaces d'instabilité fréquente. La position géographique périphérique, le cosmopolitisme et leur ouverture aux multiples trafiques interétatiques les exposent aux violences des « entreprises criminelles »² transfrontalières. Cependant, faisant partie de cet espace, le Sultanat frontalier Kotoko de Goulfey (on y trouve deux arrondissements : Goulfey et Blangoua), est un nœud d'échanges transfrontaliers entre le Cameroun et certains pays voisins membres de la CBLT³ (le Nigéria, le Tchad et le Niger). La position adjacente de cette « entité territoriale traditionnelle » a une influence sur le comportement de sa population du fait de la proximité géographique, sociologique mais davantage des rapports multiformes qu'elle entretient avec les citoyens des autres pays. En fait, le terrorisme de *Boko Haram* qui est une guerre asymétrique⁴, ne respecte aucun principe juridique de la guerre conventionnelle. Se situant à l'antipode de la culture stratégique des écoles de guerre⁵, il remet en question la capacité des armées conventionnelles à dégager une victoire militaire sans participation active des populations concernées dans la défense. La défense populaire, l'un des axiomes de la stratégie camerounaise d'éradication des menaces intérieures et extérieures à la sécurité de la nation est promptement activé. Celle-ci est facilitée par un habitus sécuritaire. En dépit des nombreuses formes d'insécurité qui ébranlent la stabilité de cette région, ce Sultanat frontalier reste imperturbable. Ainsi, comment ce royaume lutte contre les différentes formes d'insécurité et le terrorisme de *Boko Haram* ? La violence ne naît pas ex nihilo, mais s'inscrit dans des

¹ MESSINA (E.M) et ANAFK (J.L), *Menaces sécuritaires en Afrique contemporaine Terrorisme et autres violences*, PUB-Presses Universitaire de Bruxelles, Centre de Recherche Mondes Modernes et Contemporains, 2018, p. 347.

² Terme emprunté à SAIBOU Issa.

³ Commission du bassin du lac Tchad est une structure permanente de concertation créée en 1964 par le Cameroun, le Tchad, le Niger, le Nigeria et la RCA. Son siège est à N'Djamena au Tchad. Elle est mise en place pour gérer d'une manière rationnelle les ressources durables du lac Tchad et assurer la sécurité des populations riveraines.

⁴ Cf. : JOXE (A), « Le concept américain de guerre asymétrique et son application à l'hégémonie mondiale : Une contribution à une description critique de la stratégie israélienne locale », in *Confluences Méditerranée*, N° 43, 2002, pp. 85-92 ; Stephen Metz, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », in : *Politique étrangère*, vol. 68, N°1, 2003, pp : 25-40 ; BAUD (J), *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*. Paris : Du Rocher, 2003.

⁵ La culture stratégique occidentale et américaine met généralement en exergue la supériorité technologique comme réponse à tous les problèmes sociaux. Or la détention de plus en intense de l'artillerie militaire lourde par les terroristes laisse transparaître l'incapacité de cette perception classique à juguler le terrorisme.

configurations sociales, historiques et politiques⁶. Il est de même pour la stabilité qui est également l'œuvre d'une construction d'acteurs sociaux. La quasi-stabilité dont jouit cette chefferie frontalière tire son origine d'un fondement anthropologique lointain. Notre travail s'organise autour des hypothèses qui s'appuient sur l'analyse documentaire et l'enquête du terrain afin d'apporter des esquisses d'explications. Le constructivisme et la théorie des choix rationnels constituent nos grilles méthodologiques. Nous nous proposons d'en évoquer la gouvernance traditionnelle inclusive et évolutive : source d'une défense locale préventive (I) et la « résistance perpétuelle » face à la mutation des différentes formes d'insécurités transfrontalières (II).

I- Une gouvernance traditionnelle inclusive et évolutive : socle d'une défense locale préventive

Selon la Constitution camerounaise, la défense populaire se définit comme la participation du peuple tout entier à l'effort de la défense en vue de s'opposer par tous les moyens à l'invasion du sanctuaire national comme le prévoit le préambule de la loi constitutionnelle de 1996⁷. La notion de la défense populaire au Cameroun remonte à l'instruction interministérielle de 1962, portant création, organisation et fonctionnement des auto-défenses dans le but de combattre la rébellion nationaliste de l'Union des populations du Cameroun conduit par Ruben Um Nyobé. La volonté d'éradication de cette rébellion nationaliste par le gouvernement d'Ahmadou Ahidjo a donné une portée à la défense populaire. A l'occasion du triomphe de l'Ecole Militaire Interarmes du Cameroun (EMIAC), ce dernier déclare : « *Notre défense doit être nationale, c'est-à-dire, l'affaire de tous, l'affaire du peuple entier. Les menaces auxquelles nous pouvons être amenés à faire face exigent des moyens que seule la défense populaire peut fournir ; les armées ne suffisent pas pour sauver une nation, tandis qu'une nation défendue par le peuple est invincible* »⁸. Cette stratégie a continué sous le régime du Président Paul Biya avec les différentes crises sécuritaires qui surgissent au début de son mandat. Le Cameroun à travers son armée et par l'entremise des comités de vigilance arrive à maîtriser les multiples insécurités rurales et urbaines. Au Nord-Cameroun, particulièrement dans le Bassin du Lac Tchad, l'autorité administrative met l'accent sur l'engagement des chefs traditionnels dans la lutte contre ce phénomène. La reconnaissance des

⁶ NGOUYAMSA MEFIRE (B.M), *La lutte contre l'insécurité transfrontalière dans le Bassin du Lac Tchad, in Gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone : entre corruption politique et défis sécuritaires*, Addis-Abeba, UPEACE, 2015, p. 236.

⁷ La Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

⁸ MAHAMAT (A.K), *La défense populaire au Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2020, p. 33.

chefferies traditionnelles par le décret présidentiel de 1977 comme auxiliaires de l'administration publique⁹ renforce les comités de vigilance dont l'appellation change selon les langues locales. Dans le sultanat Kotoko de Goulfey, cette initiative est aussi vieille que ce royaume. Elle existe depuis le règne du Sultan Djagara avec sa victoire sur le seigneur de guerre égyptien Rabah. Certes que la naissance de l'Etat westphalien a fait perdre quelques valeurs traditionnelles aux chefferies africaines mais certaines résistent au temps et à la modernité. Nonobstant l'accompagnement de l'Etat par l'armée, les chasseurs *Michingarés* encore appelés *Nkuradadjî*¹⁰ quant à eux occupent une place primordiale dans la défense locale (A) et les comités de vigilance circonstanciels sont également d'un grand apport à la défense préventive (B).

A- La prééminence des chasseurs traditionnels dans la défense du royaume

L'insécurité transfrontalière s'inscrit dans l'histoire des dynamiques sociopolitiques et économiques de la zone du lac Tchad. Cette insécurité est enracinée dans les razzias ayant eu cours durant la période précoloniale¹¹. C'est ce qui peut expliquer les soubresauts qui ne cessent d'agiter la tranquillité et de mettre à mal le vécu quotidien des populations. L'insécurité dans le Bassin du Lac Tchad est liée à la porosité des frontières, à la pluriethnicité et la « multinationalité »¹² qui caractérisent cette zone charnière mais surtout à la gestion inappropriée de cet espace contigu par les acteurs étatiques membres de la CBLT. La quasi-stabilité du Sultanat frontalier de Goulfey vient de l'interaction qui lie l'ensemble des « *acteurs rationnels* » qui vivent ensemble. Si le brassage ethnique et la pluralité des nationalités¹³ apparaissent comme les sources de la fragilité sécuritaire de cette zone frontalière, ils constituent par contre l'épine dorsale de l'harmonie et de la cohésion du royaume. Le « perpétuel combat » de l'autorité traditionnelle pour l'effacement des barrières tribales, de nationalités et religieuses entre les différentes composantes sociologique a eu

⁹ Lire le décret N° 77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles. Voir aussi KAMGAING (P-C), « La concession de la chefferie traditionnelle, lieu public ou lieu privé » ? Les annales de droit [En ligne], 16/2022, mis en ligne le 01 juin 2023, consulté le 10 décembre 2023. URL. <http://journals.openedition.org/add/2358>, pp.121-140.

¹⁰ Etymologiquement ce mot vient de *Ngwaru se daji* qui signifie esclave littéralement « esclave de l'arc ». Pour plus d'information lire MAHAMAT (A), *Les chasseurs Kotoko au Nord Cameroun (Logone et Chari)*, in *Conflits et violences dans le bassin du lac Tchad*, Actes du XVIIe Colloque Méga-Tchad, pp.297-308.

¹¹ Cf. SAIBOU (I), *Conflits et problèmes de sécurité aux abords sud du lac Tchad (XVIe-XXe siècle) ; dimensions historiques*, Thèse de Doctorat Ph. D, Université de Yaoundé I, 2001.

¹² Nous faisons allusion aux personnes possédant plusieurs nationalités. Cf. MUSILA (C), « L'insécurité transfrontalière au Cameroun et dans le bassin du lac Tchad », Notes de L'Ifri, Paris, Juillet, 2012.

¹³ Lire MOKAM (D), « Les peuples traits d'union et l'intégration sous régionale en Afrique Centrale : Le cas des Gbaya et des Moundangs », in ABWA D. et al. (dir.), *Dynamique de l'intégration en Afrique centrale*, T.1, PUY, 2001.

l'effet escompté face à l'insécurité hybride. La population se distingue par une forme de « *solidarité mécanique* »¹⁴ palpable qui se manifeste depuis des nombreuses années par l'intervention de chasseurs locaux *Michingarés* et des comités de vigilance dans la défense de cette chefferie. Face aux menaces sécuritaires quasi-permanentes des nombreux « *acteurs hors-souverainetés* »¹⁵, la population riveraine de ce Sultanat avait développée des habitudes défensives en vue de faire de toutes leurs localités une oasis de paix. Ceci grâce à la défense préventive clé de voûte de la sécurité du royaume (1) et d'autre part, à la coopération sécuritaire locale avec les royaumes voisins (2).

1- La défense préventive clé de voûte de la sécurité du royaume

La réserve citoyenne, qui n'existe pas encore au Cameroun, est composée de tout volontaire bénévole, agréé par l'autorité militaire¹⁶ et administrative. Dès l'apparition des premières menaces sécuritaires au début des années 1990, les chasseurs-guerriers locaux *Michingarés* issus, en majorité de l'ethnie Kotoko, se sont organisés pour y faire face. Ceci sous l'onction des autorités locales et du pouvoir public¹⁷. Vu le nombre limité de ces premiers acteurs chargés de la défense au niveau locale, les différents chefs des quartiers ont constitué chacun un groupe d'auto-défense pour patrouiller afin d'assurer la sécurité. Cette défense locale qui consistait à lutter contre le « petit banditisme », s'est enracinée à partir de 1993 avec l'avènement des coupeurs de route et de conflit ethnique opposant Arabes Choa et Kotoko dans presque toutes les localités du département de Logone et Chari. Une initiative renouvelée dès les prémices de la violence *Boko Haram* au sein du royaume.

¹⁴ Selon le dictionnaire de science politique (2003) la solidarité mécanique est un concept introduit par le sociologue français Emile DURKHEIM (1858-1917) dans son ouvrage publié en 1893. « De la division du travail social ». Cette forme de solidarité lui sert à décrire les liens sociaux dans les sociétés traditionnelles, « archaïques », ayant des activités de production peu différenciées, sur le plan de l'organisation du travail, c'est-à-dire avec une faible division du travail. Les membres de ces sociétés se ressemblent, ont de fonctions sociales proches, de valeurs communes fortes et une conscience sociale est qualifiée de mécanique car elle fonctionne de manière automatique. Elle résulte de la proximité et les liens de similitude des individus qui vivent en communauté, ou le groupe social (famille, travail) jouent un rôle important. la notion de solidarité mécanique s'oppose à la solidarité organique.

¹⁵ ROSENEAU (J), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990. L'auteur utilise cette expression pour exprimer la prolifération exceptionnelle de nouveaux acteurs internationaux, dépourvus de souveraineté, mais très actifs dans la remise en cause des hiérarchies traditionnelles du système international.

¹⁶ EDZIMBI (F.X.N), *La défense populaire au Cameroun : repères historiques, appropriations actuelles et défis futurs*, Paris, l'Harmattan, 2023, p. 81.

¹⁷ VAHINDI (G), *L'insécurité dans les localités autour du Bassin du Lac Tchad : l'exception de la localité de Blangoua*, Mémoire de Master recherche en Science Politique, Université de Ngaoundéré, 2018, p. 21.

Les groupes d'auto-défenses furent organisés par cantons, villages et quartiers selon la maîtrise du terrain par ceux-ci. Ils étaient enregistrés auprès des autorités administratives avec le témoignage des responsables traditionnels (Blama, Lawane, Wakil...). La sécurité de leurs familles et celle de leurs biens fut le ferment de la mobilisation contre la terreur. Cet engagement de la population avait comprimé le développement des différentes insécurités dans les contrées frontalières du royaume. Dans la ville frontalière de Blangoua chef-lieu de l'arrondissement du même nom, les chasseurs-guerriers *Minchingarés* eurent pour commandant le célèbre regretté Alhaj Baranga¹⁸. Grand guerrier et maître dans les pratiques magico-mystiques. Celui qu'on surnomma affectueusement le « *lion de Doukoumachi* » du nom de son village, fut le maillon fort de la chaîne sécuritaire locale. Cette force traditionnelle était incontournable dans le renseignement grâce à la synergie avec les forces de défense et de sécurité. L'efficacité de la défense traditionnelle est aussi le corollaire de la coopération sécuritaire avec les royaumes voisins.

2- La coopération sécuritaire locale avec les royaumes limitrophes

Le terrorisme de la secte *Boko Haram* pris le visage d'un ennemi commun, réunificateur d'une stratégie régionale de coopération sécuritaire des acteurs étatiques et non étatiques dans un « *complexe régional conflictuel* »¹⁹. La recrudescence de la criminalité dans cet espace aux frontières poreuses contraint les acteurs étatiques à réactiver la Force Multinationale Mixte²⁰. Sur le plan infraétatique, le Sultan S.M Ali Mahamat de Goulfey en collaboration avec les autorités administratives et politiques a renforcé la coopération sécuritaire locale avec les Sultanats de Mani, de Gaoui et de Kinasserom au Tchad. Sur le plan interne, quasiment toutes les chefferies Kotoko du département de Logone et Chari collaborent en accompagnant les pouvoirs publics garant principal de la sécurité nationale.

En effet, ce Sultanat s'est investi des longues années à la construction de la sécurité au niveau local avec la ferme implication des *Minchingarés*. Ceci a permis aux chefs-lieux d'arrondissement comme Goulfey et Blangoua de rester stables malgré les innombrables formes d'insécurités qui sévissaient dans les contrées voisines. Cette entente entre toutes les communautés

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ DJEBBI (S), « Les complexes régionaux de sécurité », in Fiche de l'Irsem N° 5, 2010, p.1.

²⁰ Rapport du 14e Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la CBLT, N'Djamena, 30 avril 2012. Les Etats ont aussi convenu de l'adoption d'un Plan d'Investissement quinquennal de la CBLT, dont les Etats membres devront contribuer à son financement, ainsi que de la Charte de l'Eau du Bassin du Lac Tchad. Url : https://www.cbtl.org/sites/default/files/communiqué_final_14_sommet_fr.pdf, consulté le 18/12/ 2023.

avait jeté la base d'une solidarité au niveau local. Ce qui a créé un respect mutuel et a conduit à la cohésion sociale et une harmonie durable dans ces agglomérations frontalières. Compte tenu de l'implication de toutes les composantes sociologiques, l'on dira que la diversité culturelle est une force motrice pour la paix et le développement de ce royaume.

B- L'implication massive des groupes d'auto-défenses circonstanciels

Pour éviter de déstructurer les équilibres sociaux et politiques et empêcher un désastre au sein du royaume, le Sultan avait anticipé la lutte contre l'idéologie obscurantiste de la secte *Boko Haram*. L'identification des premiers adeptes de la secte a été suivie des décisions répréhensibles par cette autorité traditionnelle. Une situation ayant conduit la cellule djihadiste du tailleur²¹ de quitter la ville de Goulfey pour rejoindre le grand groupe d'Abubakar Shekau au Nigéria²². Malgré cette clairvoyance du Sultan et des autorités administratives, dans les localités insulaires du lac Tchad, précisément dans l'arrondissement de Blangoua quelques brebis galeuses sont restées au sein de la population civile. Les actions répressives des forces de défense et de sécurité ont permis peu à peu de neutraliser ces individus mal intentionnés. Une situation qui nous conduit à analyser les actions préventives et répressives des comités de vigilance et groupes d'auto-défenses ordinaires (1) et l'encadrement strict du religieux par le pouvoir traditionnel (2).

1- Les actions préventives et répressives des comités de vigilance et groupes d'auto-défenses ordinaires

L'organisation de la défense locale dans le Sultanat de Goulfey est aussi vieille que la chefferie elle-même. Cette chefferie frontalière a fait face à de multiples menaces depuis sa création. La défense populaire qui autrefois était le domaine des *Michingarés* s'est progressivement élargie avec la création des comités de vigilance constitués de presque toutes les composantes sociologiques qui y vivent. Une stratégie pour combler l'insuffisance en nombre des chasseurs-guerriers face à la floraison des organisations criminelles transfrontalières dans les localités environnantes du bassin tchadien. Les premiers groupes d'auto-défenses assuraient la sécurité dans les grandes agglomérations, précisément sur les voies de communications terrestres, fluviales et les

²¹ Pour plus d'information lire SEIGNOBOS (C), « Boko Haram a été le révélateur de toutes les haines de voisinage », *Le Monde Afrique*, 2019, Publié le 03 janvier 2019. Consulté le 07/09/2023 sur <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/01/03/boko-haram>.

²² VAHINDI (G), *op.cit.*, p. 37.

lieux stratégiques. Les marchés, les abords du fleuve Logone et Chari séparant le Cameroun du Tchad ; c'est-à-dire les lieux aménagés pour la traversée des pirogues. Les groupes d'auto-défenses ordinaires furent associés aux *Michingarés* Kotoko. Cette politique inclusive vise d'une part à éviter les sentiments de haine et stéréotypes entre les différentes communautés et d'autre part à inviter chacun à apporter son soutien au maintien de la paix. Ensemble, cette population cosmopolite et ses supplétifs exercent une mission de collecte d'informations pour éclairer la décision politique et opérationnelle car, une bonne connaissance de l'environnement stratégique et tactique est indispensable à la prévention de risque²³.

En effet, les activités de ces alliés dissuasifs de l'armée se déroulent sous l'œil bienveillant des chefs des quartiers qui rendent compte aux autorités administratives. La collaboration avec les forces de maintien de l'ordre et de sécurité est aussi permanente, ce qui est une preuve de la complicité qui liait les acteurs traditionnels et modernes de la défense au niveau local. Le duo tradition et modernité s'affichait même dans les cérémonies officielles où on retrouvait les *Michingarés* ou les membres des comités de vigilance au côté des forces de défense et de sécurité pour assurer la sécurité de la population civile.

2- Un encadrement strict du religieux par le pouvoir traditionnel

Dans presque toutes les chefferies sahéliennes de populations à dominance musulmane, l'autorité traditionnelle est en même temps responsable du lieu de culte. Autrement dit, le Sultan, l'Emir ou le Lamido a plein pouvoir de diriger la communauté des fidèles comme Imam. Mais leurs multiples charges les contraignent le plus souvent à la délégation du pouvoir religieux à une personne de confiance. Pour ce qui est du Sultanat de Goulfey, l'autorité traditionnelle la plus élevée (le Sultan) a délégué cette tâche spirituelle aux imams dont la moralité et la conduite lui semblent honorables. Ces personnalités ne se limitent pas simplement à la première mission qui leur est dévolue mais exercent parfois une influence auprès des chefs traditionnels. Certains d'entre eux ont une « double fonction », c'est-à-dire autorités traditionnelles et Imams²⁴. Cette place primordiale qu'occupent ces derniers en fait d'eux, les intermédiaires entre la chefferie traditionnelle et l'administration publique. Le pouvoir traditionnel tient le pouvoir religieux et lui donne les directives à suivre selon les normes de la République. Un contrôle qui a permis à

²³ EDZIMBI (F.X.N), *op.cit.*, p. 66.

²⁴ VAHINDI (G), *op. cit.*, p. 37.

l'autorité traditionnelle de la chefferie de Goulfey de mettre hors d'état de nuire, les adeptes de la secte *Boko Haram*, dès les premières manifestations de l'islamisme radicale dans les lieux de culte ou dans les écoles coraniques²⁵. Cette attitude préventive s'est avérée payante ; parce que cette chefferie en dépit de sa position dans cet « *espace géopolitique turbide* »²⁶ a subi moins d'attaques de la part des ouailles de *Boko Haram*. Seules les îles telles que Blaram et Kofia dans, le lac profond ont essuyé quelques attaques. La situation a cependant été maîtrisée par les forces de défense et de sécurité et leurs supplétifs civils. En effet, l'insécurité *Boko Haram* a mis les forces conventionnelles et civiles dans une « résistance perpétuelle ».

II- Une « résistance perpétuelle » face à la mutation des différentes formes d'insécurités

Les « *espaces périphériques nationaux* », sont selon Stary²⁷ des espaces économiques articulés sur une ou plusieurs nations. Ils s'appuient sur plusieurs éléments tels que les flux des produits passant d'un Etat à un autre aux grés des opportunités. Les grandes agglomérations du Sultanat telles que Goulfey et Blangoua répondent à ce critère²⁸. Car celles-ci sont des pôles des échanges entre les différents pays limitrophes du bassin tchadien. Ces espaces sont considérés par certains auteurs d'abord comme des « *régions informelles* »²⁹ en prenant en considération le développement de petites activités de commerce, d'artisanat, de contrebande, de trafics qui s'y déroulent, ensuite comme des « *espaces d'échange réel* » eu égard au déploiement d'une vie des relations très actives. Et enfin, des zones de solidarité témoignent d'une certaine homogénéité des systèmes socioculturels partagés par des populations plus ou moins éloignées³⁰. De même, cette solidarité légendaire qui ne s'effrite pas depuis les anciens conflits interethniques (le conflit opposant les Arabes Choa aux Kotoko ou le conflit Musgum contre les Kotoko) a tenu face à la menace hybride à caractère religieux imposée par les illuminés de la secte *Boko Haram*. L'on peut ainsi dire sans ambages que la maîtrise de l'insécurité actuelle provient de cette culture anticipative

²⁵ *Ibid.*

²⁶ SAÏBOU (I), (dir.), *Effets économiques et sociaux des attaques de Boko Haram dans l'Extrême-Nord du Cameroun*, in *Kaliao/Revue pluridisciplinaire de l'Ecole Normale Supérieure de Maroua*, 2012, Vol. Spécial, novembre 2014, p.7.

²⁷ STARY (B), *De la rente agricole à la rente frontalière : Niable une petite ville ivoirienne à la frontière du Ghana*. In BERTRAND (M) et DUBRESSON (A), eds- *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1997, p. 61.

²⁸ VAHINDI (G), *op. cit.*, p. 23.

²⁹ STARY (B), *op. cit.*, p.61.

³⁰ VAHINDI (G), *op.cit.*

sur la violence entre les différentes communautés du Sultanat. Ceci nous conduira à parler de la « pugnacité glorieuse » de la chefferie face à l' « endémie » de conflits interethniques (A) et l'habitus de la défense préventive socle de la sécurité locale (B).

A- La « pugnacité glorieuse » du royaume face à l'« endémie » de conflits interethniques

La fin des années 80 fut marquée par une montée de la violence tribale voilée par une lutte partisane incongrue avec le retour du multipartisme au Cameroun. L'ethnie Arabe Choa et son voisin Kotoko qui se regardaient en chien de faïence depuis quelques décennies auparavant se retrouvent dans un face à face³¹ « bestial ». Une situation tendue provoquée plus ou moins par la sombre conquête historique ratée de Rabah, la gestion partielle des deux communautés par l'administration coloniale française et camerounaise, et des différends domaniaux pour la plupart mal résolus. En dépit de cette inimitié destructrice pour la cohésion sociale, la chefferie de Goulfey grâce à la clairvoyance de son chef a pu instaurer l'ordre. Cette sagesse de la gouvernance traditionnelle a fait naître une résilience contre les violences à connotation tribale (1) et le « réalisme défensif » locale, soubassement de la lutte contre le terrorisme (2).

1- Une résilience contre les violences à connotation tribale

La mésentente entre les Arabes Choa et les Kotoko avait donnée naissance à un conflit sanglant dans presque tout le Logone et Chari au début des années 1990. Même la métropole départementale, _ Kousseri n'a pas pu échapper à cette « animosité ». Elle fut le théâtre des affrontements entre les belligérants. En dépit de cette rivalité, le Sultanat de Goulfey où ces différentes ethnies vivent, a pu maîtriser cette situation malheureuse grâce à l'implication directe du Sultan. Cette « lutte hégémonique » qui avait endeuillée des nombreuses familles fut estompée pour le bien de toute la population. Nonobstant, le rôle des organisations de défense locale a été limité à cause du caractère tribal du conflit, surtout que les *Michingarés* sont issus de l'ethnie Kotoko. Ces acteurs de la défense locale ne faisaient pas l'unanimité au sein de la population ; mais ont contribué largement à la stabilisation. Accusé parfois de partialité dans leurs actions, ils furent des acteurs prépondérants de la protection du royaume. La collaboration pacifique avait continuée entre les différentes communautés, même pendant le différend ayant opposé l'ethnie Musgum au

³¹ Lire SAIBOU (I), « Arithmétique ethnique et compétition politique entre Kotoko et Arabes Choa dans le contexte de l'ouverture démocratique au Cameroun », Africa Spectrum, N° 40, Hamburg, Institut für Afrika-Kunde, 2005.

Kotoko dans d'autres localité du département. Face à l'incursion des bandes armées sur le territoire en complicité avec certaines populations locales pour dépouiller ces dernières, les chasseurs sous la houlette du Sultan et de ses différents représentants ont tenu leur rôle de « bouclier ».

2- Le « réalisme défensif »³² locale, soubassement de la lutte contre le terrorisme

La quasi-stabilité du Sultanat est le fruit d'un habitus de la défense préventive instaurée depuis des siècles. Cette stratégie émane des anciennes autorités traditionnelles qui se sont succédées sur le trône de Goulfey. Malgré que la sédentarisation des arabes Choa sur les abords sud du lac Tchad ait provoqué des conflits à répétition avec les Kotoko, implantés longtemps sur ce territoire, ce dernier royaume n'a pas succombé à la bellicosité. La « voie diplomatique » prônée en cette période de tension interethnique a fait du royaume une terre d'accueil et un havre de paix dans un espace « conflictogène »³³. Le pacte de paix et de non-agression instauré entre le royaume de Goulfey et certains clans arabes Choa a permis une cohabitation pacifique. Cette culture de la non-violence est quasiment devenue une marque pour les Kotoko-Goulfey. L'esprit de rassemblement anime la population cosmopolite de ce royaume avec la naissance de l'Etat d'origine westphalienne en Afrique³⁴. Face aux mutations socio-politiques, les chefferies traditionnelles ont pour la plupart vacillée et perdue leur influence d'antan en devenant des simples auxiliaires de l'administration publique moderne. Le Sultanat Kotoko de Goulfey quant à lui demeure une institution qui veille sur la sécurité de sa population.

L'expérience des différentes formes d'insécurité a conduit les autorités traditionnelles à la mise sur pied des groupes d'auto-défenses à côté des *Michingarés*. Une stratégie qui vise à éviter que les organisations de défense locale servent d'outils de règlement de compte, de vengeance et de stigmatisation d'une communauté quelconque. Cette stratégie de mixage des forces locales a permis de créer une confiance au sein de la population. Ces agents de la défense préventive ont servi de rempart face aux tentatives d'infiltration des terroristes de *Boko Haram*. L'hétérogénéité ethnique des groupes d'auto-défenses fait de ceux-ci des combattants et ambassadeurs de la paix

³² Cf. KENNETH (W), *Theory of international politics*, New York, McGraw Hill, 1979. Lire également BATTISTELLA (D), *Théories des Relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015. Voir VAN EVERA (S), *Offense, Defense and the causes of war* », *International Security*, 1998, pp. 5-43, article N° 22.

³³ Terme emprunté à SAIBOU Issa.

³⁴ VAHINDI (G), *op.cit.*, p.76.

dans tout le territoire du royaume. Ce mixage des forces locales a limité les complicités pouvant déstabiliser et remettre en cause le vivre ensemble au niveau local.

B- La manifestation active de la politique de défense populaire

Partout dans le royaume de Goulfey, l'autorité traditionnelle et administrative/militaire s'était impliquée dès les premières alertes. Une action anticipative qui nous conduira d'une part à creuser cette synergie sécuritaire entre l'armée et la population civile (1), d'autre part à évoquer le rôle du dialogue social comme pilier d'une défense populaire efficace (2).

1- Une synergie sécuritaire gagnante entre l'armée et la population

Le paradigme « défense populaire » est saisi par deux éléments déterminants : le pays (peuple) et la troupe (armée)³⁵. L'implémentation de cette stratégie dépend de la forme de menace à laquelle fait face le pays. Ceci explique la non application de celle-ci dans certaines crises sécuritaires qui ont opposé l'Etat du Cameroun à d'autres entités étatiques. Le souci permanent de l'Etat à défendre l'intégrité territoriale, protéger les citoyens et leurs biens oblige celui-ci à la mobilisation populaire. L'insécurité *Boko Haram* appelle non seulement les populations civiles à prendre en main leur propre sécurité mais crée un lien de solidarité avec l'armée nationale. Si cette dernière fut considérée à tort ou à raison d'une « mère protectrice méchante », elle a toujours veillée pour instaurer la paix là où elle se détériore.

L'Etat détenteur de la contrainte physique légitime fait la guerre au nom du peuple³⁶ et ce dernier l'accompagne pour que celui-ci assure sa sécurité. Grâce au « renseignement par immersion »³⁷ qui est une stratégie de l'infiltration des forces palliatives au sein des différentes communautés pour la collecte des informations importantes. Dans la quête effrénée de la paix, chaque citoyen s'est vu attribué, en tant que titulaire de la souveraineté³⁸, le droit et le devoir de

³⁵ SEIGNOBOS (C), *Boko Haram a été le révélateur de toutes les haines de voisinage*, Le Monde Afrique, 2019, Publié le 03 janvier 2019. Consulté le 07/09/2023 sur <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/01/03/boko-haram>.

³⁶ BATCHOM (P.E), *La guerre du peuple : de la popularisation de la guerre contre Boko Haram au Cameroun* », *Revue Études internationales*, Vol. XLVII, N° 2-3, juin-septembre, 2016, p. 286.

³⁷ SALAHADDINE (O), « La Défense Populaire dans la Lutte Contre Boko Haram l'Extrême-Nord-Cameroun: Le Processus de Démobilisation et de Réintégration, Socle du Développement », *VAKANÜVİS-UluslararasıTarihAraştırmalarıDergisi/ International Journal of HistoricalResearch*, Yıl/Vol. 7, Sayı/No. 1, Bahar/Spring, 2022, p. 360.

³⁸ PORTERET (V), *La défense-Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 90.

défendre cette partie du territoire national menacé. En effet, l'efficacité de la défense populaire locale est due à sa mutation au gré de nouvelles conjonctures criminogènes.

2- Le dialogue social pilier d'une défense populaire efficace

Le concept de dialogue social diffère d'un domaine à l'autre. Sa définition ne fait pas aussi l'unanimité. Il est une régulation collective d'un problème social pour la préservation de l'intérêt général où chaque partie trouve son compte. Devenu de nos jours un véritable slogan, ce moyen de résolution de différend social nécessite l'engagement et l'honnêteté de toutes les parties au dialogue. Ceci est la base du partage de l'information qui est primordial dans la prévention et la répression des actes de terrorisme. L'échange tripartite (population civile, autorité traditionnelle et autorité administrative/militaire) des informations a permis de réduire le niveau de la menace dans l'ensemble du royaume de Goulfey en dépit de quelques incursions sporadiques enregistrées dans les villages « exposés » du lac Tchad.

La riche tradition de dialogue social de ce royaume Kotoko a renforcé davantage le lien entre les différentes communautés. L'implication active de tous a brisé la peur et les fausses idées « angéliques » sur la secte terroriste *Boko Haram* qui a attiré des nombreux adeptes. Une situation qui a également favorisé les actions militaires sur le terrain mais surtout facilité le travail du service de renseignements que celui des forces de police qui reposent sur la collaboration étroite entre les différentes forces nationales, car le dialogue est une vertu en elle-même, même s'il ne saurait par lui-même répondre à tous les besoins³⁹.

Conclusion

En définitive, la criminalité transfrontalière reste une préoccupation majeure dans le Bassin du Lac Tchad, l'un des espaces les plus fragiles au monde⁴⁰. Le phénomène du terrorisme islamique a pris de l'ampleur pour devenir une question principale qui menace l'existence des Etats. Cette gangrène sécuritaire d'un type nouveau contraint les acteurs étatiques à la coopération sécuritaire internationale et à mobiliser toutes les forces vives nationales afin d'endiguer le mal. Cette insécurité qui est la conséquence de l'imbrication des nombreux facteurs en dépit de sa propagation

³⁹ LASSERRE (Y.C), *La prévention et la lutte contre l'extrémisme violent en Afrique centrale et dans le bassin du lac Tchad*, *Revue Africaine sur le terrorisme*, Vol, 7 N° 2 décembre 2019, CAERT, Nairobi Kenya, p. 1- 224.

⁴⁰ MAGRIN (G) et PEROUSE DE MONTGLOS (M.A), *Crise et développement*, in *La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram*, AFD, 2018, p.13.

rapide dans cette zone frontalière en proie à plusieurs formes d'insécurité anciennes, n'a pas pu s'enraciner dans le sultanat de Goulfey. La faible présence des Etats a fait du bassin tchadien un « *no man's land* ». Dans ce royaume Kotoko, la sollicitude et le sacrifice des autorités traditionnelles, des autorités administratives et des forces de défense et de sécurité a permis de lutter efficacement contre toutes les menaces sécuritaires et également contre *Boko Haram*. Cette victoire est le fruit d'une synergie des différentes forces dont la confrérie des chasseurs *Michingarés* et les comités d'auto-défenses ordinaires sont les acteurs primordiaux. Cette dernière insécurité a facilité la redynamisation de la stratégie de défense populaire et resserré le lien entre l'armée et la population dans cette partie du territoire national camerounais.

RARJP
ISSN: 2958-1567
www.revuerarjp.com
revuerarjp@gmail.com